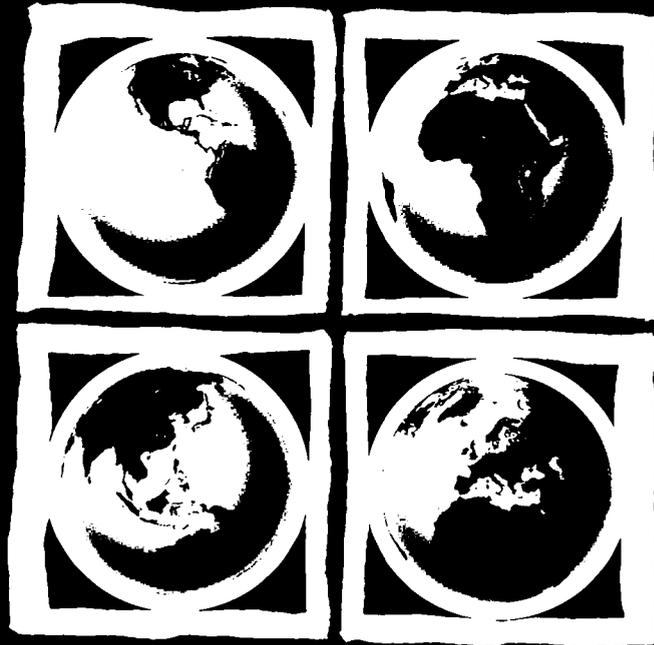


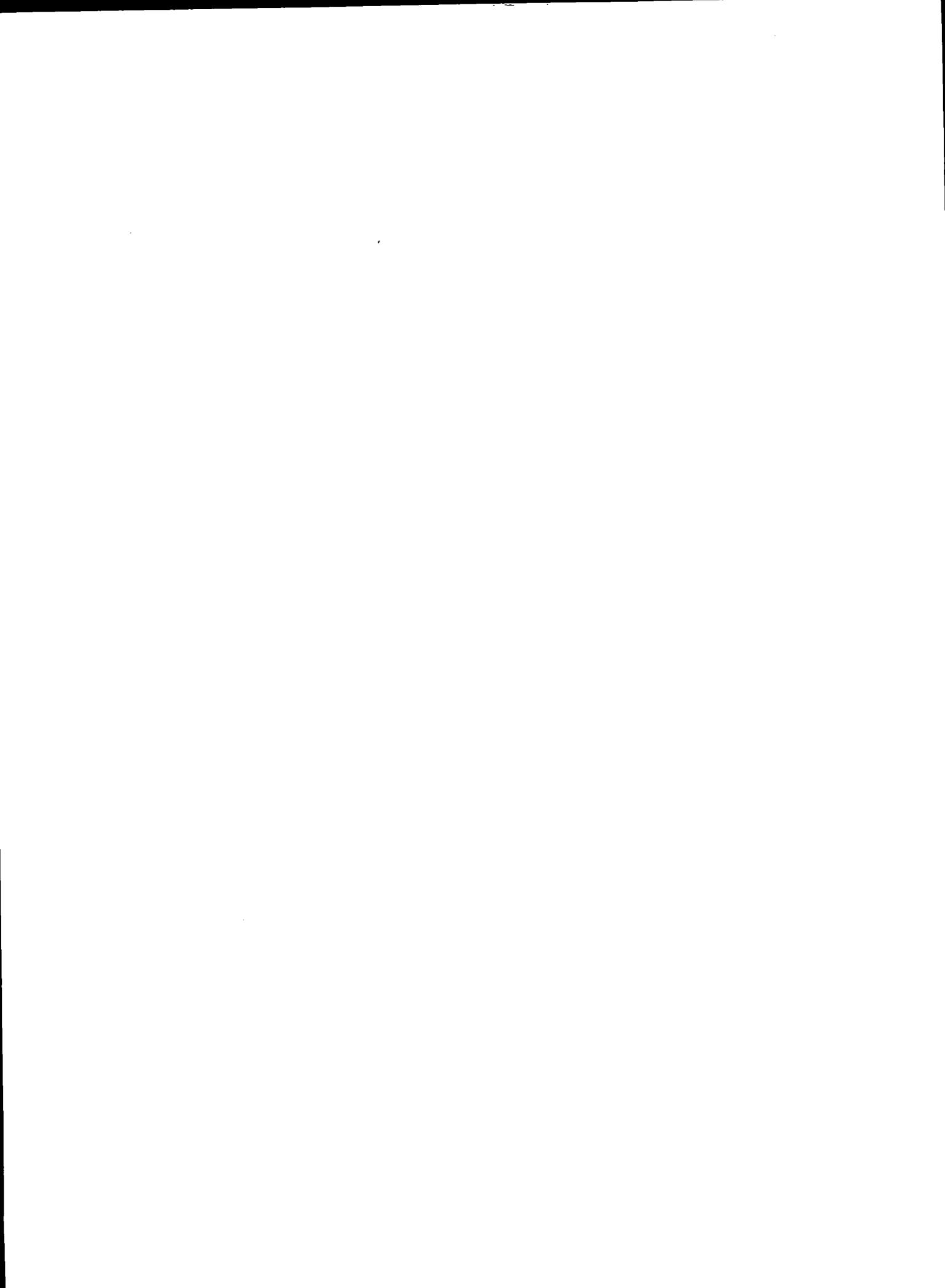
NDI



MANUAL

Para la Observación Nacional
de Elecciones

Guía de la A a la Z



NDI

MANUAL

Manual para la Observación Nacional de Elecciones

Guía de la A a la Z

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
(Para la versión en inglés)

NDI handbook: how domestic organizations monitor elections: an A to
Z guide.

P. Cm.

ISBN 1-880134-17-9

1. Election monitoring—Handbooks, manuals, etc. I. National
Democratic Institute for International Affairs.

JF 1081.N35 1995

3426—dc20

95-31179

CIP

Copyright © 1995 by:
National Democratic Institute for International Affairs

PROLOGO

Este Manual fue preparado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. Michael Stoddard, ex-Consejero para Procesos Electorales del NDI que actualmente trabaja como abogado en la Comisión Federal de Elecciones, es el autor principal del Manual para la Observación Nacional de Elecciones.

El Manual no hubiera sido posible sin las contribuciones de varias personas que merecen especial agradecimiento. Larry Garber, Asociado Senior para Procesos Electorales del NDI desde 1987-1993, concibió la idea de crear este Manual y escribió la mayor parte de los dos primeros capítulos. Patrick Merloe, quien sustituyó a Garber en el NDI, ayudó a editar la versión final y se encargó de llevar el proceso a su fin. Merloe y Glenn Cowan, Consejero Senior del NDI, contribuyeron significativamente a la sección sobre observación de los medios de comunicación y a la sección sobre tabulación paralela de votos, respectivamente. El Presidente del NDI, Ken Wollack, estuvo a cargo de hacer la edición final del Manual. También merecen agradecimiento Joseph Hennessey y Suzanne George, ambos estudiantes de derecho, por haber trabajado en este proyecto. El Manual fue traducido al español por Mercedes Gatica, Karin Ruckhaus, Stella Covre y Claudia Barrientos, asistente de programas para América Latina del NDI. La versión en español fue editada por Santiago A. Canton, Director de Programas para América Latina del NDI, Claudia Barrientos, y Kirk Gregersen, oficial de programas para América Latina del NDI.

Las páginas de este Manual hacen referencia a las lecciones aprendidas en observaciones electorales alrededor del mundo. Por lo tanto, el NDI quiere reconocer la dedicación y profesionalismo de muchos miembros del personal del NDI y de los voluntarios que ayudaron a conducir, analizar y reportar estas experiencias. Más importante aún es el deseo del NDI de reconocer la entrega, y, en muchos casos, el coraje de miles de activistas civiles que observaron elecciones en sus países con el propósito de promover y mantener valores y prácticas democráticas.

Los fondos para la producción del Manual fueron provistos por la Fundación Nacional para la Democracia. El NDI está muy agradecido por este apoyo.

INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización sin fines de lucro cuya misión es fortalecer y extender la democracia en todo el mundo. Gracias a una red mundial de especialistas voluntarios, el NDI ofrece asistencia práctica a líderes civiles y políticos que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI entabla lazos de asociación con líderes políticos que han iniciado la ardua tarea de crear instituciones pluralistas estables y forjar una vida mejor para la ciudadanía.

La democracia depende de legislaturas que representan a la ciudadanía y supervisan al poder ejecutivo; poderes judiciales independientes que resguardan el imperio de la ley; partidos políticos transparentes y responsables; y elecciones en que los votantes eligen libremente a sus representantes en el gobierno. Actuando como catalizador del desarrollo democrático, el NDI apoya instituciones y procesos que permiten que la democracia prospere.

Desde su fundación en 1983, el NDI ha recorrido una notable y exitosa trayectoria. En su carácter estrictamente no partidario, el Instituto apoya los esfuerzos democráticos en cada región del mundo con el fin de:

Formar Organizaciones Cívicas y Políticas: el NDI ayuda a crear instituciones estables, de base amplia y bien organizadas que conforman el cimiento de la sociedad civil. La democracia depende de estas instituciones mediadoras que crean vínculos entre los ciudadanos y el gobierno y entre sí mismas al ofrecer canales de participación en las políticas públicas.

Preservar el Proceso Electoral: el NDI es una autoridad internacional cuando se trata de observar elecciones. Ha organizado delegaciones internacionales para observar elecciones en decenas de países en todo el mundo, ayudando a garantizar que los resultados de las urnas reflejen la voluntad de la población.

Promover la Apertura y la Responsabilidad: el NDI responde a solicitudes de líderes de gobierno, parlamento, partidos políticos y grupos cívicos que requieren asesoramiento sobre temas como procedimientos legislativos, servicios al electorado o equilibrio de las relaciones entre civiles y militares en una democracia. El NDI trabaja para formar legislaturas y gobiernos locales que sean profesionales, responsables, transparentes y que respondan a la ciudadanía.

La cooperación internacional es fundamental para promover la democracia con eficacia y eficiencia. Transmite además un mensaje más profundo a las democracias nuevas y emergentes de que mientras las autocracias están inherentemente aisladas y temen al mundo exterior, las democracias pueden contar con aliados internacionales y un sistema de apoyo activo. Con sede en Washington, D.C. y oficinas de campo en 38 países, el NDI complementa las habilidades de su personal compacto y sumamente dedicado con el apoyo de especialistas voluntarios de todo el mundo, muchos de los cuales son veteranos de las luchas por la democracia en sus propios países y comparten perspectivas valiosas sobre el desarrollo democrático.

JUNTA DIRECTIVA

Paul G. Kirk, Jr. <i>Presidente de la Junta Directiva</i>	Morton I. Abramowitz William V. Alexander Bernard W. Aronson Emanuel Cleaver II Thomas F. Eagleton Barbara J. Easterling Dante B. Fascell Edward F. Feighan Geraldine A. Ferraro Shirley Robinson Hall	Leon Lynch Lewis Manilow Azie Taylor Morton Mark A. Siegel Theodore C. Sorensen Michael R. Steed Maurice Tempelman Marvin F. Weissberg Andrew J. Young Raul Yzaguirre
Rachelle Horowitz <i>Vice-Presidente</i>	Maxine Isaacs Peter G. Kelly Peter Kovler Elliott F. Kulick	<i>Presidentes Honorarios</i> Walter F. Mondale Charles T. Manatt
Kenneth F. Melley <i>Secretario</i>		
Hartina Flournoy <i>Tesorera</i>		
Eugene Eidenberg <i>Director de Finanzas</i>		
Kenneth D. Wollack <i>Presidente del NDI</i>		

ASESORES DE LA JUNTA DIRECTIVA

Michael D. Barnes	John Lewis
John Brademas	Mike L. Mansfield
Bill Bradley	Donald F. McHenry
Richard F. Celeste	Daniel Patrick Moynihan
Mario M. Cuomo	Edmund S. Muskie
Patricia M. Derian	Bill Richardson
Christopher J. Dodd	Charles S. Robb
Michael Dukakis	Stephen J. Soalrz
Martin Frost	Esteban Torres
Richard A. Gephardt	Cyrus R. Vance
John T. Joyce	Anne Wexler

INDICE

PROLOGO	iii
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES	iv
INTRODUCCION	vii
CAPITULO UNO—LA OBSERVACION DE ELECCIONES	1
¿Por Qué Se Observa?	2
¿Quiénes Observan?	2
¿Qué Se Observa?	4
¿Cómo Se Observa?	5
CAPITULO DOS—LA EVOLUCION DE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE OBSERVACION APARTIDARIA	7
El Modelo "NAMFREL"	8
Construyendo a Partir de la Experiencia "NAMFREL"	8
Consolidando Democracias Incipientes	11
CAPITULO TRES—GUIAS PARA DESARROLLAR UNA OPERACION NACIONAL DE OBSERVACION APARTIDARIA	13
<i>Parte I—Iniciando un Esfuerzo Nacional de Observación</i>	15
A Respondiendo a una Necesidad	15
B Desarrollo de un Plan Organizativo	16
C Organización	19
D La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática	21
E Credibilidad	23
F Obtención de Fondos	25
G Oficinas	26
<i>Parte II—Preparando una Operación Efectiva</i>	29
H Personal	29
I Reclutamiento	30
J Capacitación	33
K Manual de Capacitación	36
L Información Pública	38
M Logística	42
N Coordinación	45
O Seguridad	46

Parte III—Observación de la Fase Preelectoral	49
P Sistema Electoral	49
Q Educación Cívica y de Votantes	52
R Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos	54
S Campañas Electorales	57
T Medios de Comunicación	64
Parte IV—Observación de la Fase Electoral y Postelectoral	73
U Votación	73
V Conteo de Votos	80
W Tabulación	82
X Acontecimientos Postelectorales	86
Parte V—Actividades Postelectorales	89
Y Informes Postelectorales	89
Z Consideraciones Finales	92
APENDICE I—DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS A LAS ELECCIONES Y LA OBSERVACION DE ELECCIONES	93
APENDICE II—MODELO DE FOLLETO PARA UNA ORGANIZACION NACIONAL DE OBSERVACION DE ELECCIONES	103
APENDICE III—MODELO DE FORMULARIOS DE OBSERVACION	109
APENDICE IV—MODELOS DE INFORMES	141

INTRODUCCION

Este *Manual* está diseñado para asistir a organizaciones cívicas nacionales en la observación de elecciones. Si bien se ha hecho énfasis en la observación apartidaria, la mayoría de los principios y consejos contenidos en el *Manual* son también aplicables a observaciones organizadas por partidos políticos o por observadores internacionales.

Este *Manual* está basado en las experiencias del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). Desde 1986, el NDI ha realizado alrededor de 70 programas relacionados con procesos electorales en más de treinta países. Al observar elecciones, el NDI ha entrenado, trabajado y confiado en las recomendaciones de varias organizaciones nacionales de observación. A pesar de que el trabajo de los observadores electorales nacionales es a menudo eclipsado por observadores internacionales, su impacto en el proceso electoral suele ser más profundo y duradero que el de los observadores internacionales.

La importancia de los observadores internacionales para estimular la participación en las elecciones y salvaguardar la confiabilidad de los procesos electorales se ha expandido a partir de 1980. Los observadores internacionales son invitados rutinariamente a observar elecciones "de transición" en países que tienen elecciones por primera vez, y su presencia ha contribuido incuestionablemente a la solución pacífica de conflictos.

Sin embargo, el énfasis puesto en los observadores internacionales ha oscurecido el rol fundamental de los grupos nacionales de observación. Como es sabido, la observación nacional de elecciones no es un fenómeno nuevo. Durante mucho tiempo oficiales electorales y candidatos han tratado de desarrollar e implementar mecanismos para asegurar elecciones limpias en sus respectivos países. Sin embargo, en los últimos años, la observación nacional se ha vuelto más sofisticada, incluyendo no sólo a funcionarios electorales y candidatos, sino también a otros participantes.

La importancia de este desarrollo tiene dos aspectos. En primer lugar, el apoyo a las operaciones nacionales de observación contribuye a la realización de un proceso electoral más transparente, mediante la reducción de posibles fraudes e irregularidades el día de las elecciones y el surgimiento de un electorado mejor informado y de campañas electorales más justas. En segundo lugar, las operaciones nacionales de observación sirven para desarrollar y fortalecer instituciones esenciales para el sostenimiento de un sistema democrático. Los esfuerzos de observación ayudan a los ciudadanos a aprender las técnicas de organización necesarias para participar en la política en forma activa. Los grupos que se formaron para observar elecciones con frecuencia se han transformado en organizaciones cívicas con bases mucho más amplias, contribuyendo así al desarrollo de la sociedad civil. Esto, a su vez, ha aumentado las posibilidades de un discurso político más amplio, de mayor participación ciudadana en los gobiernos, y de mayor confianza pública en el gobierno.

La observación nacional y apartidaria de elecciones no debe suplantar la observación de elecciones y fiscalización por parte de los partidos políticos y candidatos. Los contendientes tienen el interés de proteger sus derechos y los derechos de sus seguidores de hacer campañas activamente y de proteger la integridad de la votación y del conteo. Estos esfuerzos son complementados por la observación apartidaria. El NDI realiza programas tanto de observación electoral y fiscalización para partidos políticos como de observación apartidaria para grupos cívicos. Experiencias en estas áreas claramente demuestran los beneficios que tiene la participación de varias organizaciones cívicas y políticas en el proceso electoral.

El *Manual* consta de tres capítulos. El primer capítulo brinda una visión general de la observación nacional de elecciones. El segundo capítulo traza la evolución de varias organizaciones nacionales de observación electoral con las cuales el NDI ha estado asociado. El capítulo final, que constituye la mayor parte del texto, presenta consejos prácticos para el desarrollo de una operación nacional de observación. Varias muestras de reportes y formularios fueron incluidas en este *Manual* en forma de apéndices. Todos éstos pueden ser modificados y adaptados dependiendo de las circunstancias de cada elección.

Este *Manual* no pretende dar una interpretación definitiva sobre los temas electorales que abarca, ni tampoco pretende presentar un método completo para observar estas cuestiones. Cada país es diferente, y cada nueva elección se desarrolla bajo circunstancias distintas. Sin embargo, en muchas elecciones surgen similitudes. Al producir este *Manual*, el NDI ha tratado de documentar algunas de las lecciones aprendidas después de diez años de trabajar con observadores electorales nacionales. Conforme vaya enfrentando las circunstancias y temas que se producen en torno a las elecciones en su país, esperamos que los principios, temas, actividades, pautas e ilustraciones contenidos en este *Manual* le sean útiles.

Cualquier comentario, sugerencia o solicitud de parte de los lectores de este *Manual* es bienvenido.

Kenneth D. Wollack
Presidente, Instituto Nacional Demócrata
Junio 1995

CAPITULO UNO

La Observación
de Elecciones

La Declaración Universal de Derechos Humanos¹ y varios tratados internacionales establecen el derecho de los ciudadanos de participar en el gobierno de sus países, ya sea directamente o a través de representantes elegidos libremente. El Artículo 21 de la Declaración Universal establece que: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."

Otros instrumentos internacionales también reflejan y amplían estos derechos. (Vea el Apéndice I). Las características precisas del derecho de participar en el gobierno y los derechos electorales están completamente circunscriptos en instrumentos internacionales de derechos humanos, y el rol que los observadores desempeñan en garantizar estos derechos ya no enfrenta tanta oposición.²

El artículo 7 del Documento de Copenhague de 1990 de la entonces Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (ahora la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE), el cual exhorta a los países participantes a aceptar observadores nacionales e internacionales, afirma que los observadores electorales juegan un papel muy importante en elecciones democráticas. El cumplimiento con esta política se refleja también en las prácticas de gobiernos, así como en programas realizados por organizaciones intergubernamentales y no-gubernamentales.

¿Por Qué Se Observa?

El objetivo principal de una operación de observación partidaria es garantizar la integridad del proceso electoral. Este objetivo existe tanto en una democracia estable como en una en transición, y tanto en una elección local como en una nacional. Asimismo, varios otros objetivos se suman al tiempo y al costo asociado con el inicio y la implementación de una operación de observación.

En el contexto de una elección de transición, el papel de los observadores cobra especial importancia para reasegurar a un público escéptico la importancia del proceso electoral y de la participación de cada individuo en el mismo. En muchas ocasiones, la única experiencia del público en política ha sido con elecciones fraudulentas, gobiernos corruptos, abuso de los derechos humanos y gobiernos autoritarios. En esas circunstancias, es necesario superar miedos y reforzar nociones básicas de responsabilidad cívica.

La mera publicidad que rodea la formación de una operación de observación, junto con la presencia de monitores en actividades preelectorales y en los sitios de votación, aumenta la confianza del público y alienta la participación en el proceso electoral. Las declaraciones públicas de los observadores pueden conducir a cambios de política que promuevan un proceso electoral más equitativo. A través del uso de técnicas de mediación, los observadores pueden ayudar a resolver conflictos surgidos durante el periodo de campaña. Su presencia en los sitios de votación desalienta el fraude, las irregularidades y los errores administrativos. El despliegue de observadores en áreas conflictivas también sirve para desalentar la intimidación durante la campaña electoral y en el día de las elecciones. Además, la observación del proceso de conteo de votos a través de un conteo paralelo o por otros medios, provee una base independiente para verificar los resultados oficiales.

Finalmente, la evaluación posterior a las elecciones por parte de un grupo independiente de observación puede influir en las posiciones adoptadas por los candidatos partidarios sobre la legitimidad del proceso. Un informe positivo puede alentar la aceptación de los resultados por todas las partes involucradas. Por el contrario, un informe negativo puede contribuir al rechazo de los resultados si el proceso es considerado ilegítimo.

¿Quiénes Observan?

En la observación de elecciones participan cuatro categorías de grupos nacionales, cada uno

¹ Vea el Apéndice I.

² Para mayor información, consulte los siguientes libros y documentos: United Nations Centre for Human Rights, *Professional Training Series #2* (U.N., 1994); Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self Determination and Transition to Democracy* (International Studies in Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994); G. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (Inter-Parliamentary Union, Geneva 1994); G. Fox, "The Right of Political Participation in International Law," 17 *Yale J. of Int'l Law* 539 (1992); T. Franck, "The Emerging Right to Democratic Governance," 86 *American J. Int'l Law* 46 (1992); H. Steiner, "Political Participation as a Human Right," *Harvard H.R. YB* 77 (1988) Vea también el Apéndice I.

con diferentes roles y responsabilidades. (Vea la *Definición 1*). Los grupos internacionales complementan los esfuerzos de estos grupos, pero no pueden reemplazarlos, únicamente los reemplazan en circunstancias extraordinarias.

LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES Dentro de esta categoría se encuentran los administradores electorales nacionales, los funcionarios electorales regionales y los oficiales de las mesas de votación. La necesidad de desarrollar operaciones extensas de observación disminuye con la presencia de funcionarios electorales confiables y bien entrenados. Aunque éstos se dedican principalmente a vigilar los procesos de organización e implementación de elecciones, también son responsables de asegurar que el proceso electoral sea conducido de conformidad con la ley electoral del país y con los estándares internacionales.

Los funcionarios electorales enfrentan ciertas limitaciones relacionadas a la observación de elecciones, especialmente en elecciones de transición. Primero, ya que los funcionarios electorales son generalmente responsables de administrar el proceso electoral, podría ser difícil para ellos evaluar objetivamente su propio trabajo. Segundo, en muchos países, oficiales del poder ejecutivo, judicial o miembros del partido gobernante son nombrados para ocupar cargos de autoridad en el sistema electoral. Sus afiliaciones partidistas pueden suscitar sospechas de influencia gubernamental indebida, disminuyendo así su credibilidad como observadores imparciales. A pesar de estas limitaciones, los funcionarios electorales pueden desempeñar un rol muy importante en la observación electoral. (Vea el *Ejemplo 1*).

LOS PARTIDOS POLITICOS Aún en países de larga tradición democrática, el día de las elecciones, los partidos políticos tratan de asignar representantes en todos los sitios de votación. Además de desalentar la manipulación electoral, la presencia de los representantes de partido demuestra a los votantes

la fuerza organizativa del partido, lo que puede traer beneficios para un partido en una elección altamente competitiva. Los representantes de los partidos políticos también son una importante fuente de información sobre las tendencias de los votantes durante el día de las elecciones, y sobre los resultados electorales luego del cierre de los comicios.

Sin embargo, los representantes de los partidos políticos actúan en representación de los candidatos partidarios. (Vea la *Definición 2*). En caso de disputas o irregularidades, su principal responsabilidad va a ser la de proteger los intereses de su partido, candidato o asunto sometido a votación. En consecuencia, en un ambiente político polarizado, la información reunida y diseminada por los partidos políticos puede ser calificada de tendenciosa y nada confiable.



Definición 1

na • cio • nal

En este documento el término *nacional* se refiere a aquellos grupos o personas que tengan su origen en el territorio del país en el cual hay elecciones. Es común usar de manera intercambiable términos como "local", "doméstico", y "nacional" dentro del contexto del monitoreo de elecciones.



Ejemplo 1

Para las elecciones de transición de Sudáfrica en 1994, a la Comisión Independiente Electoral (CIE) se le asignaron amplios poderes y responsabilidades. Obviamente la mayoría de las obligaciones de la CIE estaban relacionadas con la administración de las elecciones. Sin embargo, se estableció una junta directiva independiente dentro de la CIE con el solo propósito de observar y evaluar las elecciones. Sus actividades de observación incluían: investigar supuestas violaciones del Código de Conducta de campaña; vigilar que se cumplan los procedimientos de conformidad con la ley; y cooperar con observadores electorales nacionales e internacionales.

LOS MEDIOS DE COMUNICACION LOCALES

Los medios de comunicación locales—televisión, radio, periódicos y revistas—también observan las elecciones. Además de reportar los resultados de las elecciones y de la campaña, los medios investigan acusaciones de abusos, conducen encuestas preelectorales, y establecen mecanismos para proyectar y anunciar con rapidez los resultados electorales. En

el contexto de una primera elección, y particularmente cuando el gobierno es dueño o controla rigurosamente a los medios, el electorado y los partidos de oposición podrían percibir a los mismos como parciales y tendenciosos. En otras circunstancias, los medios pueden optar por distanciarse de las controversias políticas que rodean el proceso electoral al negarse a publicar información referida a la conducción de las elecciones.



Definición 2

par•ti•da•rio

Partidario en este manual se refiere a personas o movimientos que tienen un interés personal en los resultados de las elecciones (por ejemplo, partidos políticos, candidatos y militantes de los parti-

dos). También se puede referir a actividades que demuestren una preferencia marcada por alguno de los candidatos.

a•par•ti•da•rio



Definición 3

Apartidario en este manual se refiere a organizaciones o actividades que no tengan afiliación alguna, formal o informal, con los partidos políticos. El término indica que una organización o actividad favorece únicamente al proceso electoral

y no apoya o se opone a ningún candidato en una elección. Los grupos nacionales desde Albania hasta Zambia han demostrado que, a pesar de sus diferencias personales, son capaces de participar en eventos políticos, como elecciones, manteniendo su credibilidad como organismo apartidario.

LOS OBSERVADORES NACIONALES APARTIDARIOS En el contexto electoral, la supuesta parcialidad de los oficiales electorales, los observadores de partidos políticos y los medios, ha conducido al advenimiento de las organizaciones cívicas apartidarias. (Vea la *Definición 3*).

En la mayoría de los casos, éstas están más interesadas en el proceso electoral que en los resultados de las elecciones. En consecuencia, si actúan en forma independiente y desarrollan una estructura de observación efectiva, la evaluación del proceso electoral será considerada más confiable que la ofrecida por una comisión electoral influenciada por el gobierno o por un partido participante en la elección. Asimismo, los grupos nacionales de observación proveen un medio para organizar e involucrar sectores de la sociedad que de otra manera temerían o no estarían dispuestos a asumir un rol partidario en el proceso electoral.

Los grupos nacionales de observación enfrentan continuos cuestionamientos respecto a la "buena fe" de su carácter apartidario. (Vea la *Definición 4*). Muchos de estos grupos están formados por individuos que han luchado por un cambio democrático y por el respeto a los derechos humanos. Sin perjuicio de ello, como se discutirá en la próxima sección, estos grupos pueden tomar medidas para demostrar su objetividad y para asegurar que sus miembros continúan siendo apartidarios.³



Definición 4

bo•na•fides

El término *bona fides* en Latin quiere decir "de buena fe" y puede ser usado para referirse a las cualidades de una organización y a su reputación de honradez y sinceridad.

¿Qué Se Observa?

La creciente atención dirigida hacia la legitimidad de los procesos electorales ha afectado el alcance de las operaciones de observación. Su enfo-

³ Vea también la Sección E, *Credibilidad*.

que ya no está limitado a lo que sucede el día de las elecciones o durante el proceso de conteo. Por el contrario, una observación electoral efectiva persigue un objetivo más amplio, que a menudo comienza en el estado embrionario del planeamiento de las elecciones y concluye con la resolución de las denuncias electorales. En el Capítulo Tres se enumera una estrategia detallada para monitorear los distintos componentes de un proceso electoral.

El establecimiento de un marco legal para las elecciones provee la oportunidad inicial para debatir los componentes de un proceso electoral limpio. Con frecuencia, los partidos políticos y los grupos de observación independientes intentan influir en el contenido de la ley. Asimismo, el debate sobre la ley electoral provee una excelente oportunidad para que los medios de comunicación comiencen a informar al público sobre la importancia de las elecciones que se aproximan.

Por lo general, la ley electoral establece quién puede servir como observador electoral y qué derechos o limitaciones son aplicables a la función de observador. Sin embargo, en algunos países ha resultado bastante controvertido identificar quiénes estaban autorizados a servir como observadores electorales. Por ejemplo, la acreditación de los grupos nacionales de observación dominó el debate concerniente a la adopción de una nueva ley electoral durante el periodo previo a las elecciones nacionales de 1992 en Rumania. El partido gobernante buscaba limitar el acceso a los sitios de votación sólo a aquellos individuos designados por los partidos políticos. A través de esfuerzos conjuntos, los grupos nacionales de observación lograron al fin afianzar su estatus legal en las elecciones locales y nacionales de 1992 en Rumania. En Nicaragua, en las elecciones presidenciales de 1996 los grupos de observación nacionales gozaban de menos derechos que los observadores internacionales. Por ejemplo, mientras que los observadores nacionales sólo podían reportar los problemas específicos que habían observado al Consejo Supremo Electoral (CSE) y necesitaban la autorización del mismo para publicar sus observaciones, los observadores internacionales podían publicar sus observaciones sin ningún tipo de restricciones.

Las operaciones de observación—ya sea las llevadas a cabo por los partidos políticos, los medios, o los grupos apartidarios—deben permanecer activas durante todo el periodo preelectoral. Una vez que se ha establecido el marco legal, los grupos de observación deben evaluar los procedimientos para: nombrar oficiales electorales; registrar a votantes y partidos; hacer cumplir las regulaciones de la campaña electoral; conducir la votación y conteo; investigar quejas; y designar al ganador o ganadores de las elecciones. El gobierno, las fuerzas de seguridad, y los medios controlados por el gobierno merecen un escrutinio especial, debido a su capacidad para influir impropriamente a un gran número de votantes.

Usualmente, los procesos de votación y conteo constituyen los puntos principales de una operación de observación. Debe desarrollarse un plan de acción para la distribución de observadores electorales, teniendo en cuenta el personal disponible, los medios de transporte y otros recursos. Asimismo, el entrenamiento del personal y la preparación de mecanismos efectivos para la recolección de información son partes esenciales en la organización de un esfuerzo de observación confiable.

Una operación de observación no termina con el cierre de los comicios ni aún con la publicación de los resultados preliminares. En el periodo que sigue a las elecciones, los observadores deben investigar las denuncias de irregularidades cometidas durante el día de las elecciones presentadas ante las cortes y organismos electorales pertinentes.

¿Cómo Se Observa?

El Capítulo Tres detalla el conjunto de actividades que los observadores nacionales electorales deben considerar para el cumplimiento de sus funciones. Sin perjuicio de ello, es de utilidad resumir en esta sección varios principios por los que las organizaciones cívicas apartidarias pueden guiar su conducta para realizar un esfuerzo de observación exitoso.

Debe recordarse que es de la mayor importancia el desarrollo y preservación de una reputación como investigadores e informadores confiables. Por

lo tanto, los observadores deben permanecer objetivos e imparciales en todas sus actividades. Debe aconsejarseles que no expresen públicamente ninguna preferencia por un partido político en particular.

Además, deben hacer su trabajo con diligencia y meticulosidad, investigando y registrando sus conclusiones en forma completa y objetiva. Las observaciones de los observadores y de otras fuentes confiables de información formarán la base para obtener conclusiones sobre las elecciones. Los

RECUERDE

- mantenerse imparcial y objetivo;
- realizar investigaciones y observaciones de una manera diligente y cuidadosa;
- proceder con moderación y discreción; y
- demostrar la credibilidad del grupo de observación documentando y publicando los objetivos, metodología y resultados relevantes.

esfuerzos de observación deben evitar el error de apoyarse en fuentes de información poco confiables, de conducir investigaciones incompletas o poco científicas, o de sacar y publicar conclusiones prematuras, pues cada uno de estos actos dañará la credibilidad de la operación. En consecuencia, los observadores deben documentar sus observaciones para que sean verificables y, en todos los casos, distinguir los juicios objetivos de los subjetivos.

La manera en la que un grupo observador decide usar sus conclusiones afecta la credibilidad con la que las evaluaciones finales son recibidas. Por lo tanto, generalmente, es aconsejable escoger una forma discreta y moderada, para así evitar extremos injustificados. Además, las conclusiones presentadas en forma constructiva tienden a tener mayor influencia y aceptación.

Los observadores aumentarán su credibilidad a medida que den publicidad a los objetivos, metodología y resultados de sus esfuerzos. Al informar al público, a la prensa, al gobierno y a los partidos políticos sobre las intenciones del grupo y su forma de operar se disminuyen sospechas y malentendidos sobre la operación.

irregularidades. A fin de proteger su seguridad y credibilidad, debe instruírseles sobre cómo ejercer discreción y moderación en estas situaciones. Entre las posibles respuestas que pueden utilizarse, en distintas combinaciones según proceda, están las siguientes:

- [1] comunicar al funcionario electoral principal, a los representantes de los partidos políticos o a otros observadores sobre cualquier irregularidad o inquietud;
- [2] registrar los detalles del evento en sus listas de control personales o en otros formularios (deben incluirse todas las cifras, horas, lugares, nombres, afiliaciones y decisiones pertinentes) y presentar la información a los supervisores del grupo de observación;
- [3] también debe tratar de registrarse el evento en la hoja de control oficial;
- [4] cuando sea posible, presentar una denuncia formal;
- [5] cuando proceda, apelar las decisiones preliminares ante funcionarios de mayor nivel;
- [6] presentar el informe sobre las observaciones.⁵⁴

Sistema de Comunicaciones

Para la observación de un proceso de votación, es de importancia fundamental contar con un buen plan de comunicaciones.⁵⁵ Antes del día de las elecciones debe tratar de ubicarse un teléfono en el sitio de votación o cerca del mismo a través del cual los observadores puedan informar a la sede de cualquier problema, y a través del cual puedan recibir instrucciones urgentes. Entre las posibles ubicaciones de los teléfonos están los hogares de las personas que ven con buenos ojos el trabajo de observación, un negocio local o una oficina electoral, otras oficinas públicas (como el correo) o los locales de los medios de comunicación. Si no tienen teléfonos a su disposición, deben establecerse en la medida de lo posible otros métodos de comunicación. Para que el grupo pueda enterarse de cualquier problema significativo que surja el día de las elecciones y responder al mismo, es de importancia fundamental que exista la capacidad de recibir informes fidedignos y periódicos.

Materiales para la Observación

Antes de que se inicie el proceso de votación en sí, y antes de asignar a los observadores a sus sitios correspondientes, debe tratar de examinarse la condición de los preparativos del grupo. Debe cerciorarse de que todos los observadores hayan recibido:

- [1] su asignación de tareas para el día de la votación (p. ej., observar un sitio de votación o cumplir con otra tarea);
- [2] una insignia, certificado, o carta que los acredite como observadores y los autorice a entrar al sitio de votación;
- [3] guías de observación (idealmente deben figurar en el manual del observador), que incluyan:
 - a) una copia o resumen del código electoral;
 - b) un formulario de informe o una lista de control (vea el *Apéndice III*);
 - c) una lista de los nombres y números de teléfonos más importantes, así como el plan de comunicaciones y cualquier informe ya producido;
 - d) instrucciones (p. ej., sobre dónde y cuándo comenzar la observación, cómo poner en marcha el plan de comunicaciones y/o los informes, etc.); y
 - e) un código de conducta.
- [4] provisiones para el día (p. ej., comida y agua, papel y plumas, linternas, etc.).



Conteo de Votos

PRINCIPIOS Y TEMAS GENERALES La evaluación del proceso de conteo de votos debe basarse en los siguientes factores:

- [1] si se está realizando un conteo correcto de los votos que refleja las opciones expresadas por los votantes;

⁵⁴ Vea la Sección Y, *Informes Postelectorales*.

⁵⁵ Para mayor información sobre los sistemas de comunicación y la formulación de un plan de comunicaciones, vea la Sección B, *Desarrollo de un Plan Organizativo*, Sección L, *Información Pública* y la Sección M, *Logística*.

La elección presidencial del 7 de febrero de 1986 en las Filipinas alteró dramáticamente la hasta entonces amplia perspectiva de que la observación de elecciones era inapropiada o inefectiva. En dicha ocasión, una operación nacional no partidista bien organizada demostró que, con el complemento de observadores internacionales, era posible evaluar críticamente un proceso totalmente fallido.

Una de las lecciones más importantes que el NDI aprendió gracias a su participación en la experiencia filipina, fue la importancia de desarrollar y alentar operaciones nacionales de observación. En consecuencia, a partir de 1986, el NDI ha promovido la formación de varias organizaciones de observación apartidarias, ha capacitado a miles de observadores nacionales y ha coordinando actividades con grupos nacionales de observación en más de 24 países, tanto durante el período preelectoral como en el día de las elecciones. Muchas de las organizaciones con las que el NDI ha trabajado en el marco de una primera elección, han perdurado más allá de esas elecciones, contribuyendo al desarrollo de las instituciones democráticas en sus respectivos países.

El Modelo "NAMFREL"

Antes de las elecciones presidenciales de 1986, un equipo de especialistas en política y procesos electorales del NDI y del Instituto Republicano Internacional (IRI) visitó las Filipinas para evaluar la viabilidad de montar una operación de observación internacional. Las reuniones más productivas que sostuvo el equipo fueron con los líderes del Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (NAMFREL), una organización formada 30 meses antes para promover la reforma electoral y observar las elecciones. A diferencia de muchos filipinos que se oponían a una elección dirigida por Marcos, los activistas de NAMFREL alentaron la participación del público en el proceso, como un vehículo para restaurar la democracia en su país. Para este fin, aproximadamente 500000 voluntarios fueron reclutados, capacitados y movilizados para observar los sitios de votación a través del archipiélago filipino el día de las elecciones.

A pesar de sus reservas iniciales, el equipo recomendó que ambos institutos organicen una delegación de observación internacional, basado en gran medida en la buena impresión creada por NAMFREL. Específicamente, el NDI y el IRI desarrollaron su plan de acción para los observadores internacionales basados en información sobre los acontecimientos políticos y la identificación de áreas problemáticas provistas por los voluntarios de NAMFREL. La "operación de conteo rápido" organizada por NAMFREL, que procuró recolectar y contar los resultados electorales de más de 85000 sitios de votación, proporcionó un mecanismo fundamental para revelar la inexactitud de los resultados oficiales anunciados por la Comisión Electoral (COMELEC) controlada por el gobierno. Mientras tanto, los observadores internacionales brindaron apoyo a NAMFREL, tanto antes como después de las elecciones, cuando la COMELEC intentó revocarle la acreditación y cuando el gobierno acusó a sus observadores de parcialidad.

La operación de observación de NAMFREL identificó y destacó los abusos electorales cometidos por los simpatizantes del presidente Ferdinand Marcos, y reportó resultados que sugerían la victoria de la candidata de la oposición, Corazón Aquino. Como consecuencia de ello, la mayoría de la población filipina y la comunidad internacional rechazó los resultados oficiales. Un levantamiento militar apoyado por importantes sectores de la población, aunado a la presión internacional, hicieron que Marcos abandonara el poder y saliera de las Filipinas para exiliarse en los Estados Unidos menos de tres semanas después de las elecciones.

Construyendo a Partir de la Experiencia "NAMFREL"

Luego de la adopción de una nueva constitución filipina en febrero de 1987, se fijó fecha para celebrar elecciones legislativas en mayo de ese año. El NDI utilizó la contienda de mayo para familiarizar a activistas democráticos en otros países con la experiencia filipina. Activistas de nueve países formaron la delegación de 24 observadores internacionales del NDI.

Estos delegados estudiaron el trabajo de NAMFREL y muchos de ellos regresaron a sus países para iniciar actividades similares. Aunque algunos esfuerzos resultaron más exitosos que otros, la estrategia de movilizar voluntarios para una primera elección y desarrollar alternativas partidarias para la participación política, ha proporcionado un impulso considerable a las tendencias democráticas, aún cuando los beneficios inmediatos de este tipo de operación no sean muy obvios.

En Chile, un programa de educación cívica emprendido por una organización no partidista, CIVITAS, alentó a los votantes a registrarse en el plebiscito del 6 de octubre de 1988, que decidiría si el General Augusto Pinochet, quién se hizo del poder en un golpe militar en 1973, se quedaría como presidente por otros ocho años. En los días previos al plebiscito, CIVITAS organizó varias actividades con el propósito de terminar con las preocupaciones de muchos ciudadanos que ponían en tela de juicio el secreto de su voto, temiendo represalias si votaban en contra del gobierno.

CIVITAS también apoyó los esfuerzos realizados por un comité de destacadas personalidades chilenas para realizar un conteo de votos independiente. A pesar de estar fuertemente influenciados por la experiencia filipina, los chilenos no intentaron observar cada uno de los sitios de votación. En lugar de eso, utilizaron muestras estadísticas para proyectar los resultados basándose en un 10 por ciento de los sitios de votación seleccionados al azar. El alto nivel de precisión de la proyección en el plebiscito presidencial llevó a organizaciones de observación de otros países a emplear tabulaciones de votación paralelas basadas en muestras estadísticas, en vez de, o además de, el conteo total usado por NAMFREL.

La experiencia filipina también influyó en los avances durante el período anterior a las elecciones nacionales de mayo de 1989 en Panamá. Líderes empresariales y religiosos formaron un grupo independiente de ciudadanos para presionar al gobierno a que llevara a cabo elecciones limpias. Para las elecciones, un grupo laico de la iglesia implementó un conteo de votos paralelo. Este conteo de votos resultó fundamental para identificar al verdadero ganador de las elecciones presidenciales, cuando el

gobierno intentó manipular los resultados primero, y anular las elecciones después.

Paraguay es otro país latinoamericano donde varios grupos nacionales han jugado un rol importante en la observación de elecciones que tuvieron lugar desde el derrocamiento del General Alfredo Stroessner en 1989. Además de observar el proceso de votación y de implementar conteos de votos paralelos, grupos tales como el Centro de Estudios Democráticos (CED) han desarrollado programas creativos de educación cívica tendientes a informar a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades en una sociedad democrática. En 1993, una coalición de diversas organizaciones cívicas llamada SAKA (que significa "transparencia" en Guaraní, el idioma nativo) llevó a cabo un conteo de votos paralelo y confirmó la victoria del candidato del partido gobernante en Paraguay.

Con la caída del muro de Berlín, Europa Oriental se convirtió en la nueva frontera democrática. En Bulgaria, un grupo de estudiantes formó el núcleo de la Asociación Búlgara para Elecciones Limpias (BAFE), que se constituyó diez semanas antes de las elecciones parlamentarias del 10 de junio de 1990, la primera contienda multipartidaria en Bulgaria desde 1931. Superando obstáculos del gobierno y una población atemorizada, BAFE movilizó a más de 8000 voluntarios para observar el desarrollo del día de las elecciones en todo el país y para implementar un conteo de votos paralelo. A pesar de tener fama de oponerse al partido gobernante, BAFE insistió en permanecer objetivo e imparcial en su trabajo. El conteo de votos paralelo de BAFE confirmó la victoria del partido gobernante, el Partido Socialista Búlgaro (BSP), previamente el partido comunista.

BAFE permaneció activo luego de las elecciones, cambiando su nombre por "Asociación Búlgara para las Elecciones Limpias y los Derechos Civiles" (BAFECDR), para reflejar un objetivo más amplio. Antes de las elecciones legislativas de octubre de 1991, BAFECDR promovió enérgicamente la reforma de la ley electoral e implementó un programa de educación cívica en todo el país. Las elecciones resultaron en la derrota del BSP por un margen estrecho, lo que fue confirmado por los conteos de votos paralelos conducidos por BAFECDR y otras

organizaciones. BAFECR movilizó a más de 9000 observadores para las elecciones nacionales de Bulgaria en 1994, organizó un programa a nivel nacional para aumentar el número de votantes, y realizó varios debates antes del día de elecciones.

Las organizaciones nacionales de observación también han surgido en otros países de Europa Oriental, más notablemente en Rumania y Albania. La Asociación Rumana Pro Democracia (PDA) observó activamente las elecciones locales y nacionales de 1992, a pesar de los esfuerzos del parlamento por negar el acceso a los sitios de votación a 7000 de sus observadores. Desde entonces, la PDA, a través de sus más de 30 oficinas en todo el país, ha promovido la transparencia gubernamental y la comunicación entre la ciudadanía y sus representantes electos. En febrero de 1992 se formó la Sociedad Albanesa para las Elecciones Libres y la Cultura Democrática (actualmente conocida como la Sociedad para la Cultura Democrática o SDC), la cual jugó un rol importante en impedir abusos durante las elecciones de marzo de 1992, las que resultaron en la destitución del gobernante Partido Albanés del Trabajo (posteriormente llamado Partido Socialista Albanés). La SDC observó las elecciones locales y el plebiscito constitucional en 1994, y actualmente mantiene un programa para la participación ciudadana en asuntos públicos.

Las elecciones para la asamblea constituyente de 1989 en Namibia fueron las precursoras del surgimiento democrático en el continente africano. Una vez más, los grupos nacionales de observación tuvieron un papel principal en este desarrollo. El Consejo de Iglesias de Namibia desarrolló un importante papel en la documentación de incidentes de intimidación durante el período anterior a las elecciones. Una segunda organización, el Plan Namibia de Paz 435, realizó una campaña de educación cívica y monitoreó a los medios de comunicación controlados por el gobierno.

El Grupo de Estudio e Investigación para el Desarrollo Democrático, Económico y Social en Africa, una organización cívica panafricana, conocida por su sigla en francés GERDDES Afrique, surgió también como el principal defensor de esfuerzos de observación nacionales como parte de un mandato general para alentar el avance democrático en la

región. En 1991, GERDDES Afrique organizó una delegación para observar las elecciones nacionales de Benin en marzo, las que resultaron en la caída del entonces presidente. Con oficinas locales en más de una docena de países africanos, principalmente en el Africa de habla francesa, GERDDES organiza esfuerzos de observación locales y regionales, llevando a cabo programas de capacitación para funcionarios electorales y observadores. GERDDES desempeñó un papel importante en las elecciones de 1995 en Níger y Benin trabajando con organizaciones internacionales para capacitar a observadores nacionales apartidarios, representantes de partido y funcionarios electorales.

En el Africa de habla inglesa, la experiencia de Zambia ha resultado la más influyente. El Equipo de Observación Independiente de Zambia (ZIMT) se formó varios meses antes de las elecciones presidenciales y legislativas de 1991. Sin embargo, ZIMT no se ganó la confianza de las organizaciones claves zambianas, más notablemente de las iglesias. Finalmente, se organizó un segundo grupo, el Comité Coordinador de Observación Electoral en Zambia (ZEMCC), cuya junta directiva incluía representantes de seis organizaciones zambianas. Tanto el ZIMT como el ZEMCC capacitaron y desplegaron observadores electorales en todo el país para ayudar a implementar una tabulación paralela de votos. Los resultados de la tabulación paralela de votos contribuyeron significativamente al trabajo de la delegación internacional de observación que fue patrocinada por el NDI y el Centro Carter de la Universidad Emory.

Las observación electoral en Zambia aumentó la confianza de la ciudadanía, que participaba en elecciones multipartidarias por primera vez en más de 18 años. En las elecciones presidenciales, Frederick Chiluba, un antiguo activista laboral, derrotó en forma contundente a Kenneth Kaunda, quien había ejercido la presidencia desde que Zambia logró su independencia en 1964.

La Unidad Nacional de Observación Electoral (NEMU) en Kenia, el Grupo de Observadores Independientes en Burundi y el Comité de Asuntos Públicos en Malawi llevaron a cabo una eficaz observación nacional de las elecciones en sus respectivos países. Cada uno de estos grupos se basó

en el modelo ZEMCC, en el cual las organizaciones eclesiásticas asumen el papel principal en el suministro de personal, apoyo a la infraestructura y credibilidad a la operación de observación. Asimismo, las actividades recientes de observación nacional en África han tenido éxito en Sudafrica y en Etiopía.

A pesar del éxito de NAMFREL en las Filipinas, Asia representa la región donde las experiencias de grupos nacionales son más variadas. Por ejemplo, los grupos eclesiásticos en Corea del Sur no lograron convencer a los observadores internacionales de su "buena fe" durante las elecciones presidenciales de diciembre de 1987.

Sin embargo, en Bangladesh sí se logró organizar una operación de observación exitosa en 1991. Varios grupos no partidistas se organizaron para las elecciones legislativas de febrero, con un número de observadores reclutados por cada grupo que oscilaba entre uno y varios miles. Algunos de estos grupos han permanecido activos después de las elecciones, con nombres y objetivos diferentes. Por ejemplo, una coalición de organizaciones cívicas, la Alianza para la Observación Electoral Limpia, organizó una operación de observación para las elecciones nacionales de 1995.

En el Medio Oriente, el Comité Nacional para Elecciones Libres (NCFE) reclutó a más de 4000 voluntarios para observar las elecciones del 27 de abril de 1993 en Yemen, las primeras elecciones multipartidarias en la historia del país. El gobierno creó una organización paralela e impidió a los representantes del NCFE el acceso a los sitios de votación, con la intención de limitar su efectividad. Sin perjuicio de ello, la operación resultó un gran éxito, en una región donde las tendencias democráticas aún no se encuentran bien desarrolladas.

Consolidando Democracias Incipientes

El resumen anterior muestra la importante contribución realizada por los grupos nacionales de observación no partidistas, al promover prácticas electorales limpias en sus respectivos países. Para lograr sus objetivos, estos grupos tuvieron que superar el recelo de líderes del partido gobernante y del

gobierno, establecer su "buena fe" y obtener personal y recursos financieros necesarios para implementar una operación de observación efectiva.

El sostenimiento a largo plazo de estas organizaciones merece un énfasis especial. En enero de 1993, el NDI organizó un seminario en Washington, D.C. para 15 organizaciones originalmente formadas para observar o apoyar elecciones multipartidarias en sus países. Los participantes en el seminario explicaron las diferentes formas en que procuran mantener una organización en un período no electoral, por ejemplo cómo mantener el impulso organizativo, cómo retener voluntarios y cómo obtener fondos adecuados. Los participantes también describieron varias actividades poselectorales llevadas a cabo por diferentes organizaciones.

La experiencia colectiva de estos grupos demuestra su contribución concreta y continua para el proceso democrático en sus países respectivos. En consecuencia, los que estén interesados en promover sistemas más democráticos de gobierno, deben dar mayor prioridad a apoyar el surgimiento de este tipo de organizaciones, incluyendo el apoyo político y financiero. Más aun, el intercambio de experiencias y el suministro de recursos técnicos y materiales a aquéllos interesados en organizar un operativo de observación no partidista para elecciones han resultado ser las formas más directas de ayuda y apoyo.

ACTIVIDADES POSTELECTORALES PARA ORGANIZACIONES CIVICAS

- promover la reforma de la ley electoral;
- implementar programas de educación cívica;
- vigilar los derechos humanos;
- alentar la participación de la mujer en el proceso político;
- proporcionar asistencia legal a la ciudadanía en asuntos relacionados con la privatización agraria;
- cooperar con organizaciones no gubernamentales en el apoyo a grupos cívicos a nivel regional y local; y
- fomentar la transparencia y responsabilidad en el gobierno.

Ver el *Capítulo Tres, Sección Z, Consideraciones Finales* para una discusión más amplia sobre este tema.

