

CAPITULO TRES

Guías para Desarrollar
una Operación Nacional de
Observación Apartidaria

Este capítulo describe los pasos necesarios para iniciar e implementar una operación nacional de observación efectiva y creíble. Se ha puesto énfasis en la formación de un esfuerzo apartidario, pero muchos de los principios son aplicables a esfuerzos de observación organizados por partidos políticos.

Las organizaciones apartidarias de observación electoral a menudo surgen en países en proceso de transición hacia una forma de gobierno más democrática, donde generalmente el ambiente político se caracteriza por la desconfianza y la incertidumbre. En tal escenario, los ciudadanos, los partidos políticos y los candidatos pueden tener dificultades para proporcionar las condiciones necesarias para unas elecciones justas y creíbles. En esas circunstancias, un esfuerzo de observación apartidario fortalece la confianza pública apoyando leyes electorales que promueven un proceso transparente, proporcionando fuentes confiables de información pública, y sirviendo como testigos imparciales en los procesos de votación y conteo.

Este capítulo se divide en cinco partes y 26 secciones (A-Z):

PARTE I Iniciando un Esfuerzo Nacional de Observación (Secciones A-G)

PARTE II Preparando una Operación Efectiva (Secciones H-O)

PARTE III Observación de la Fase Preelectoral (Secciones P-T)

PARTE IV Observación de la Fase Electoral y Postelectoral (Secciones U-X)

PARTE V Actividades Postelectorales (Secciones Y y Z)

JUSTIN KUMP RN ©

ALL O' WE MUS' PLAY WE PART CO'S ALL O' WE ARE OBSERVERS THIS TIME!

ELECTIONS

Electoral Assistance Bureau

"Let's make every vote count."

106 Laluni & New Garden Sts.
Queenstown Tel: 62333

P. Harris

Este anuncio de servicio a la comunidad alienta a todos los ciudadanos a ayudar a asegurar la integridad de las elecciones de 1991 en Guyana. Fue publicado en periódicos locales por la Oficina de Asistencia Electoral, una organización no gubernamental y apartidaria.

PARTE

1

Iniciando un Esfuerzo Nacional de Observación

- A. Respondiendo a una Necesidad
- B. Desarrollo de un Plan Organizativo
- C. Organización
- D. La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática
- E. Credibilidad
- F. Obtención de Fondos
- G. Oficinas

En un ambiente electoral lleno de incertidumbre, una operación de observación confiable aumenta las posibilidades de que exista una elección limpia, en la que el público y los candidatos acepten la legitimidad del proceso. La Sección I de este capítulo contiene un resumen de las actividades que se deben tomar en cuenta al hacer preparativos para organizar y realizar un esfuerzo de observación nacional.



Respondiendo a una Necesidad

Los Capítulos 1 y 2 describen en términos generales las diversas funciones que los observadores pueden desempeñar. Estas funciones incluyen: alentar un proceso electoral que sea justo, libre de fraude o intimidación, y considerado legítimo por los votantes.⁴ Antes de iniciar un esfuerzo de observación, se debe analizar si existe la necesidad de llevar a cabo la observación. Para llegar a esta conclusión, se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- [1] si las leyes electorales están claramente definidas y cumplen criterios básicos internacionales;
- [2] si los funcionarios electorales, candidatos políticos y el público comprenden totalmente estas leyes;
- [3] si las autoridades electorales son imparciales y están adecuadamente capacitadas;
- [4] si existen antecedentes de problemas electorales y/o alguna posibilidad de manipulación;
- [5] si los partidos políticos y/o candidatos están capacitados para observar el proceso electoral efectivamente, a fin de defender sus propios intereses;
- [6] si los medios de comunicación acostumbran realizar una cobertura objetiva y balanceada; y
- [7] si el público confía ampliamente en el modo de operar de las autoridades electorales y candidatos políticos.

Después de haber respondido estas preguntas, se debe empezar a clasificar de acuerdo al orden de importancia los factores que más podrían perjudicar la integridad del proceso electoral, por ejemplo,

⁴ Para una discusión más extensa sobre las actividades que generalmente realizan los observadores, vea la Sección B, *Desarrollo de un Plan Organizativo*.

intimidación durante el período de campaña, reportajes tendenciosos de parte de la prensa, fraude durante la votación o conteo, o todo lo mencionado anteriormente.

Varias fuentes de información pueden ser utilizadas para formar una conclusión sobre el proceso. Se debe analizar los reportes de noticias realizados por los diferentes medios y otros estudios escritos o grabados. Asimismo, se debe entrevistar a representantes de instituciones que estén involucradas en el proceso electoral. Estas instituciones incluyen todos los partidos políticos, la comisión electoral (nacional y local), organizaciones cívicas que estén realizando campañas de educación cívica o promoviendo derechos humanos, las fuerzas de seguridad y los medios de comunicación. Siempre que sea posible, se les debe pedir que:

- 1] expliquen el papel que desempeñan en las elecciones;
- 2] evalúen el proceso electoral, en términos de cómo fue diseñado en abstracto y cómo se desarrolla en la realidad; y
- 3] manifiesten las preocupaciones de las instituciones que representan.

Al realizar esta investigación, no se debe pasar por alto la opinión de los votantes. Sus impresiones, ya sean acertadas o equivocadas, representan un factor fundamental para determinar la credibilidad de las elecciones.⁵

Una vez que se realice una evaluación preliminar del proceso electoral, se debe discutir las conclusiones de dicha evaluación entre los líderes de la organización o coalición de organizaciones. Luego, se puede empezar a desarrollar un plan a través del cual se atenderán necesidades existentes.



Desarrollo de un Plan Organizativo

El *plan general* (también llamado *programa* o *plan operacional*) es una estrategia para alcanzar las metas del esfuerzo de observación, teniendo en cuenta las prioridades de la organización, basadas en la evaluación previa de las necesidades y recursos

disponibles.⁶ El plan describe los medios por los cuales se espera lograr ciertos objetivos. Por lo general, es bueno poner en escrito los elementos del plan (incluyendo objetivos, principios, metas y tareas).

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS⁷ Los objetivos de una organización constituyen la base sobre la que se elabora un plan de observación. Para empezar a desarrollar el plan organizativo se deben revisar tanto las necesidades del proceso electoral como los propósitos y capacidades de la organización. Esta revisión comprende decisiones fundamentales de política y generalmente garantiza la participación de los líderes de la organización.⁸ Los objetivos tradicionales de grupos de observación independiente incluyen los siguientes: promover la confianza pública en la legitimidad de un proceso electoral; ayudar al desarrollo de leyes electorales y procedimientos adecuados; asegurarse de que el público entienda el proceso electoral; ayudar en la mediación y resolución de disputas; reducir los niveles de violencia, intimidación y miedo; e impedir violaciones de la ley electoral y reportarlas cuando éstas ocurran. El proceso de revisión ayuda a conceptualizar, analizar y evaluar el plan organizativo así como a eliminar alternativas que no están directamente relacionadas con el logro de los objetivos.

De igual manera, se debe enumerar los principios que guiarán todas las acciones y decisiones del grupo de observación. Ejemplos típicos de estos principios son la imparcialidad y la no violencia. Como otros grupos han hecho, se puede redactar un *código de conducta* que incorpore los principios directores de la organización.

METAS Y ACTIVIDADES ESPECIFICAS Se deben dividir los objetivos generales que se pretenden lograr en diferentes partes constituyentes ("metas"). Cualquier grupo que observe elecciones debe considerar algunas metas básicas como: observación, evaluación, reporte y apoyo a reformas. Cada una de estas metas puede ser aplicada a los varios eventos que constituyen un proceso electoral. Una lista parcial de los principales eventos electorales incluye:

⁵ Vea la Sección Q, *Educación Cívica y de Votantes*, para una discusión más amplia sobre la evaluación del nivel de conocimiento que los votantes poseen sobre la elección en general.

⁶ Vea la Sección A, *Respondiendo a una Necesidad*.

⁷ Ver el Apéndice II, un folleto preparado por NAMFREI que contiene los objetivos, principios directores y otros datos sobre la organización.

⁸ Ver la Sección D, *La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática*.

- [1] adopción de una ley electoral;
- [2] registro de votantes;
- [3] delimitación de los distritos electorales;
- [4] registro y acreditación de partidos políticos y candidatos;
- [5] la campaña electoral;
- [6] programas de educación y capacitación electoral oficial;
- [7] votación y conteo;

- [8] tabulación y anuncio de los resultados electorales oficiales; e
- [9] instalación de los candidatos elegidos.

Las metas deben y pueden ser divididas en submetas para elaborar una lista de actividades específicas y, de esta manera, alcanzar los objetivos y metas. (Vea el *Ejemplo 2*)

Las Secciones II y III de este capítulo abordan



Ejemplo 2

Suponiendo que el objetivo de un grupo independiente es aumentar la confianza pública en la legitimidad del proceso electoral, se puede desarrollar un programa para asegurarse de que los votantes se inscriban adecuadamente. Si al desarrollar el programa se identifican problemas que surgieron en elecciones pasadas, como:

- A. grandes distancias entre los sitios de inscripción; y
- B. nombres de personas inscritas que fueron indebidamente borrados de las listas de inscripción.

Se podría fijar metas para las próximas elecciones que eviten estos problemas:

- A1. cambiar la ubicación de los sitios de inscripción (p.ej. de 100 a 50 kilómetros de distancia entre cada sitio de inscripción) para facilitar la inscripción de los ciudadanos; y
- B1. evitar el fraude en el proceso de inscripción.

Por consiguiente, se debe desarrollar un plan de actividades por medio del cual se pueda lograr las metas propuestas y, por último, alcanzar el objetivo del grupo. Estas actividades pueden incluir:

- A1a. Promover cambios en la ley electoral para que los sitios de inscripción sean más accesibles;

- [1] escribiendo cartas y artículos editoriales a periódicos locales;
- [2] solicitando el apoyo de los partidos políticos;
- [3] reuniéndose con oficiales del gobierno para persuadirlos de que apoyen las propuestas del grupo;
- [4] organizando una reunión masiva donde se examine el tema públicamente.

- B1a. Observar el proceso de inscripción implica:

- [1] solicitar que, con suficiente anticipación, se pongan las listas de inscripción a disposición de los candidatos y del público para ser revisadas y, si es el caso, enmendadas;
- [2] anunciar la intención del grupo de observar el proceso electoral y describir la metodología que se usará;
- [3] reclutar, entrenar y desplegar voluntarios para que observen el proceso de inscripción en centros locales de inscripción;
- [4] chequear un muestreo de inscripciones estadísticamente significativo y hecho al azar para verificar la exactitud de las listas de votantes;
- [5] asegurarse de que los candidatos tengan acceso a los sitios de inscripción para que puedan evaluar si las listas contienen nombres que deben ser removidos o si las mismas carecen de nombres que deben ser incluidos;
- [6] examinar los nombres eliminados de las listas para determinar si fueron removidos adecuadamente;
- [7] preparar y distribuir un reporte sobre la exactitud de la lista; o
- [8] proponer un mecanismo que asegure que aquéllos cuyos nombres fueron indebidamente borrados de la lista sean inscritos nuevamente.

los planes y métodos para observar la registración y el establecimiento de otras metas. Primero, se debe considerar las siguientes sugerencias generales para la implementación del plan organizativo.

Desarrollo de un Calendario Electoral

Un esfuerzo de observación electoral debe estar bien planeado y organizado para cumplir los diferentes plazos durante una elección. El primer paso para una mejor organización es elaborar un calendario donde se identifiquen las fechas y períodos en los que se llevarán a cabo los eventos más significativos de la elección, por ejemplo, cuando:

- [1] las leyes electorales y los reglamentos de los partidos políticos se debatan y se adopten o se decreten;
- [2] se anuncie la fecha de las elecciones;
- [3] se nombra a la comisión nacional electoral;
- [4] las organizaciones involucradas en el proceso electoral, incluyendo grupos independientes de observación electoral deben registrarse ante las autoridades correspondientes;
- [5] los votantes deben registrarse;
- [6] el público puede verificar, revisar y modificar las listas;
- [7] los partidos y los candidatos se pueden registrar;
- [8] comienza y termina el período oficial de campaña, especialmente señalando el último día en que pueden realizarse actividades políticas (p.ej, publicación de encuestas, programación de mítines, presentaciones en los medios de comunicación, etc.);
- [9] se recluten y capaciten a los funcionarios electorales;
- [10] los observadores de partidos políticos y otros observadores se presentan para ser acreditados;
- [11] se distribuyen los materiales electorales a los sitios de votación;
- [12] se lleva a cabo la votación;
- [13] se cuentan, tabulan y anuncian los resultados electorales;
- [14] se presentan reclamos electorales;
- [15] se realiza la segunda vuelta de elecciones; y
- [16] se instala a los candidatos elegidos.

El calendario electoral ayuda a visualizar todo el proceso electoral y a determinar qué eventos se deben observar, cómo organizar el plan, qué tipo de personal y recursos financieros están disponibles, y qué arreglos logísticos son necesarios.

Elaboración del Presupuesto

Se debe preparar un presupuesto que especifique los fondos recibidos⁹ y su asignación a programas específicos. Frecuentemente, en una empresa nueva, deben prepararse varios presupuestos basados en proyecciones de ingreso máximas y mínimas. Entre los gastos que se deben anticipar están los siguientes:

- [1] alquiler para oficinas nacionales y regionales;
- [2] equipo de oficina (computadoras, máquinas de escribir, fotocopadoras, etc.);
- [3] gastos de calefacción, agua, electricidad, etc.;
- [4] salarios para empleos de tiempo completo y de medio tiempo;
- [5] gastos relacionados con instalación y cuentas de teléfonos, máquinas de fax, modems, franqueo de cartas, etc.
- [6] artículos de oficina (lapiceras, papel, engranadoras, cinta adhesiva etc.);
- [7] gastos de impresión, papelería, brochures, pósters, insignias, manuales de capacitación y reportes;
- [8] gastos de viajes para reclutar, capacitar y observar;
- [9] gastos para la realización de eventos (renta de espacio, comida, equipos de sonido, etc.); y
- [10] servicios profesionales (contadores, abogados, especialistas en computación, etc.).

Varios de estos gastos pueden cubrirse mediante contribuciones "en especie".¹⁰ En cualquier caso, la operación debe establecer un sistema para la autorización y documentación de ingresos, contribuciones y gastos para operar efectiva y eficazmente. Es más, el buen manejo y transparencia de una contabilidad profesional favorecerá de gran manera la credibilidad de la organización que está observando las elecciones.

⁹ Vea la Sección F, *Obtención de Fondos*.

¹⁰ *Ibidem*.

Administración del Plan

Es fundamental emprender únicamente objetivos y actividades que sean realizables, manteniendo al mismo tiempo una reputación de calidad y credibilidad. Se pueden agregar objetivos adicionales a medida que se disponga de más recursos y tiempo.

En una operación de observación siempre hay más trabajo que hacer que gente que lo haga. En tales circunstancias, es de vital importancia organizar efectivamente el tiempo del personal, por ejemplo:

- [1] *delegando* actividades a los diferentes miembros del grupo en base a la región donde se encuentran, la experiencia que poseen o intereses personales, especialmente cuando se tiene objetivos múltiples y un plan complicado o multifacético; y
- [2] *coordinando* las diferentes actividades de la organización para asegurarse de que éstas sean llevadas a cabo efectivamente, en forma consistente y de acuerdo con los principios directores de la organización.

En algunos casos, muchas organizaciones nombran a una persona o grupo de personas para coordinar la información y actividades entre los diferentes elementos de la operación de observación. Cuando varias actividades se realizan simultáneamente en diferentes niveles, este esfuerzo de coordinación ayuda a maximizar el flujo de información hacia las personas encargadas de tomar decisiones y de distribuir los recursos de una manera eficiente.

La coordinación se puede aumentar y mejorar programando reuniones frecuentes con las personas a cargo de tareas específicas, incluyendo a los jefes de oficina y al equipo de logística. A través de estas reuniones, se puede asegurar que las líneas de comunicación permanezcan abiertas para identificar y resolver problemas que surjan durante las fases de planificación o ejecución de la observación. Asimismo, se debe recordar que algunos aspectos de la coordinación deben centrarse en la relación entre oficinas regionales y locales y la oficina central. Esto permite a los representantes de cada región enterar-

se de lo que esté sucediendo en otras áreas de la operación y ayuda a asegurar que todas las regiones reciban la ayuda y el apoyo necesarios.

Evaluación y Revisión del Plan

Cuando se elabora el calendario electoral y se planean las diferentes actividades, también se debe crear un cronograma de operaciones, indicando la fecha en que las diferentes actividades deberán terminarse. A partir de este cronograma, se podrá evaluar periódicamente la ejecución del plan y hacer los cambios necesarios dependiendo de cómo se han cumplido los plazos fijados. Un método para evaluar el plan es contestar ciertas preguntas, como las siguientes:

- [1] ¿Se están alcanzando los objetivos proyectados inicialmente (número de voluntarios reclutados, folletos repartidos, sesiones de capacitación celebradas, etc.)?
- [2] ¿Están cumpliendo sus responsabilidades el equipo y los voluntarios?
- [3] ¿Los medios y el público responden positivamente a sus esfuerzos?
- [4] ¿Son los recursos disponibles suficientes para cubrir las necesidades del programa?



Organización

La mayoría de los grupos nacionales de observación se organizan de acuerdo a una de las tres formas siguientes:

- [1] transformando, o reorientando temporalmente, a un *grupo cívico preexistente* en una organización cuyo foco primario sea la observación electoral. Una enumeración no exhaustiva de estos grupos incluye: ligas de derechos humanos, sindicatos, grupos religiosos, sociedades culturales, asociaciones profesionales y alianzas estudiantiles;
- [2] creando una *nueva organización* dedicada a la observación apartidaria de elecciones; o
- [3] creando una *coalición* de varias organizaciones cuyos miembros cooperan entre sí para observar una elección.

El modelo de organización que se elija dependerá de varios factores. Entre estos están el acceso a recursos (humanos y financieros), competencia



Ejemplo 3

La Comisión de Derechos Humanos (HCR), una organización sólida y de buena reputación, observó las elecciones de 1993 en Pakistán. Como una institución preexistente, la HCR decidió trabajar sola para proteger su imagen de institución profesional e independiente. Dado el número limitado de miembros, la HCR se dió cuenta que no iba a poder observar cada aspecto de las elecciones o cada región del país por sí sola. En consecuencia, la HCR decidió dar prioridad a ciertas actividades y concentró sus esfuerzos en distritos donde existían: (1) antecedentes de serios problemas electorales; o (2) la posibilidad de que las elecciones sean reñidas.

Para las elecciones de 1994 en México, los líderes de varias organizaciones cívicas preexistentes decidieron observar una muestra representativa del total de 95.000 sitios de votación instalados en 32 estados del país. Para coordinar el reclutamiento, capacitación y despliegue de un número adecuado de voluntarios para cubrir todos los sitios escogidos, los líderes decidieron formar la Alianza Cívica, la cual comprende más de 400 organizaciones individuales.



Ejemplo 4

Después de que por muchos años el Partido Socialista ejerció control total del gobierno y la sociedad civil de Albania, las elecciones de 1990 y 1992 permitieron la participación de múltiples partidos. Cada organización cívica existente estuvo de alguna u otra manera afiliada con el partido regente. Individuos interesados en organizar una observación electoral independiente decidieron que la única manera objetiva de lograr este propósito era establecer una organización nueva. En un período de tres meses, la Sociedad Albanesa para la Cultura Democrática reclutó y capacitó a 2.100 observadores, incluyendo a miembros de sindicatos, profesores, estudiantes y otros. Los voluntarios de la Sociedad observaron la votación y el conteo exitosamente. Asimismo, la Sociedad fue la primera organización en anunciar los resultados provisionales de las elecciones nacionales.

profesional y reputación política. Cada modelo ofrece ventajas y desventajas.

Las instituciones preexistentes cuentan con estructuras de organización ya establecidas, liderazgo y membresía experimentados, reconocimiento público y, en algunos casos, recursos materiales y financieros. Sin embargo, ocasionalmente, esas mismas características pueden crear problemas. Por ejemplo, mantener relaciones tensas con otros grupos o partidos políticos o tener una reputación partidista puede dificultar alianzas y actividades futuras. Además, las organizaciones preexistentes pueden resistirse a comprometer los recursos necesarios para una observación electoral exitosa o pueden tener prioridades conflictivas.¹¹ En el caso de una coalición, pueden surgir mayores complicaciones si las decisiones deben hacerse por medio de prolongadas negociaciones con los líderes de las diferentes organizaciones. (Vea el Ejemplo 3).

En comparación, establecer una nueva organización puede requerir mucho tiempo. Además, el período inicial de cualquier organización generalmente está lleno de incertidumbre. Esta incertidumbre proviene de los esfuerzos preliminares de la organización para contratar a directores y funcionarios ejecutivos, elaborar un plan, solicitar recursos financieros, etc. Un reto particularmente difícil es el reclutamiento de líderes prominentes e influyentes, sobre todo que no tengan inclinaciones muy partidistas, para que se integren a la nueva organización. Otro reto es el relacionado con el desarrollo de una estructura organizativa eficaz en poco tiempo.

Por otro lado, comparada con una coalición de grupos múltiples, una nueva organización no necesita conciliar disposiciones ni estilos de administración divergentes. Los nuevos grupos gozan de la ventaja de no cargar con reputaciones preexistentes o intereses partidistas. Además, un nuevo grupo a menudo genera interés y entusiasmo que, en algunas circunstancias, puede facilitar el reclutamiento y movilización de voluntarios y puede atraer la atención de los medios de comunicación. (Vea el Ejemplo 4).

Aún así, el establecer una nueva organización difícilmente representa una tarea sencilla, como se demuestra en el Ejemplo 5.

¹¹ Vea la Sección E, *Credibilidad* para una discusión más amplia de este tema.

**Ejemplo 5**

Cuando el presidente de Zambia, Kenneth Kaunda, rechazó inicialmente la demanda de la oposición solicitando observadores internacionales, un grupo de ciudadanos propuso la creación del Grupo Independiente de Observación de Zambia [ZMIT]...

ZIMT fue registrado formalmente como sociedad bajo la ley zambiana en julio [1991]. ZIMT conformó una junta directiva compuesta de zambianos destacados, incluyendo hombres de negocios, representantes de las profesiones de abogacía, medicina, arquitectura y contaduría, dos líderes estudiantiles y varios miembros del clero.

Sin embargo, ZIMT enfrentó algunas dificultades internas al inicio. Varios de sus integrantes, incluyendo miembros del clero, estudiantes y otros, acusaron a ZIMT de estar indebidamente controlado por [el partido gobernante]...A pesar de que ZIMT reclutó representantes de las iglesias y de la Asociación Legal para su junta directiva, insistió en no ser una organización "pantalla" y que todos los miembros de la junta sirvieran en sus capacidades individuales; no fueron designados o elegidos en su calidad de miembros de otros grupos. Sin embargo, representantes de la Iglesia, la Asociación Legal y otros grupos cívicos buscaron un rol institucional en el proceso...A principios de septiembre, la disconformidad con ZIMT fue en aumento, tres representantes de la Iglesia que formaban parte de la junta directiva renunciaron.

A finales de septiembre, seis organizaciones zambianas se unieron para formar el Comité Coordinador de Observación de la Elección Zambiana [ZEMCC]. ...Cada una de las organizaciones que constituyeron el ZEMCC seleccionaron dos delegados para servir en la junta. ZEMCC publicó manuales de capacitación, envió equipos móviles al interior del país para entrenar voluntarios y utilizó los medios de comunicación y el púlpito para anunciar sus actividades y las responsabilidades de la ciudadanía. Aproximadamente 3.500 personas participaron en las sesiones de entrenamiento del ZEMCC...

El beneficiario de este esfuerzo fue el pueblo zambiano, que acudió a las urnas con una gran confianza. A partir de ese momento, la observación independiente se considera parte integral del proceso electoral en Zambia.

Este ejemplo proviene del reporte "Las Elecciones Nacionales del 31 de octubre de 1991 en Zambia", pag. 63-64, 68-69. (NDI y el Centro Carter de la Universidad de Emory, 1992).

Además de seleccionar un modelo de organización, se debe desarrollar una estructura organizativa, reclutar y capacitar personal y reunir recursos. En la siguiente sección se examina el rol y formación de la directiva de la organización.

Do La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática¹²

Un primer paso clave en la organización de una operación de observación nacional independiente consiste en la formación de una junta que se encargará de tomar las decisiones más importantes durante la operación. Esta junta es conocida con varios nombres, *comité ejecutivo*, *comité coordinador*, *consejo coordinador* o *comité directivo*. Las organizaciones que realizan observaciones generalmente eligen a una persona que

servirá como presidente de la junta, así como también a un vicepresidente, tesorero y secretario. A veces se forman subcomités para ocuparse de asuntos especiales tales como la recaudación de fondos, el reclutamiento, relaciones con el gobierno, desarrollo de procedimientos para la operación interna, etc.

La importancia de reclutar personalidades destacadas para la junta directiva no se puede sobreenfatizar. La reputación e integridad de los miembros de la junta es indicativa de la seriedad del esfuerzo, alienta al ciudadano común a unirse a la operación y garantiza que las operaciones de la organización sean tomadas seriamente por el gobierno, la comisión electoral, los candidatos y los medios. No es necesario que los miembros de la junta tengan antecedentes en política; sin duda la inclusión de figuras populares de la cultura y el deporte en la junta proveerá publicidad inmediata a la organización. (Vea el *Ejemplo 6*).

¹² Vea el Apéndice II.

Dependiendo de como se define su rol, las responsabilidades de la junta directiva podrían incluir:



Ejemplo 6

Los nombres y profesiones de los presidentes de algunas notables organizaciones independientes de observación incluyen:¹⁴

NAMFREL, Filipinas—José Concepción, destacado hombre de negocios y ciudadano; Obispo Antonio Fortich, prominente líder de la Iglesia;

Comité para Elecciones Libres, Chile—Sergio Molina, coordinador del Acuerdo Nacional y ex ministro;

Centro de Estudios Democráticos, Paraguay—René Recalde, secretario ejecutivo de una Asociación Católica;

BAFE, Bulgaria—Kevork Kevorkian, conductor del programa de televisión más popular del país;

ZEMCC, Zambia—Reverendo Foston Sakala, líder de la Asociación Evangélica de Zambia;

NCFE, Yemen—El Comité Nacional para Elecciones Libres, Mustapha Noman, ex diplomático y activista de derechos humanos; y

Transparencia, Perú—Padre Felipe Mac Gregor, S.J., Doctor en Teología y catedrático.

- [1] contratar un presidente;
- [2] desarrollar los objetivos, principios y un plan inicial para la observación de la elección;
- [3] revisar y, cuando sea necesario, modificar el plan de observación;
- [4] preparar el presupuesto de la organización;
- [5] recaudar fondos para la operación;
- [6] autorizar declaraciones públicas a nombre de la organización;
- [7] mantener relaciones con miembros del gobierno, partidos políticos, otras organizaciones cívicas y la comunidad internacional; y
- [8] asumir la responsabilidad legal de la operación (asegurarse de que la operación de observación esté registrada oficialmente y acreditada).

La incorporación de estructuras y procedimientos democráticos para administrar asuntos internos es de gran beneficio para una organización o coalición. Por ejemplo, reglas o estatutos adoptados de común acuerdo (procedimientos de votación que deberán usarse al tomar decisiones importantes) contribuyen al debate y resolución más eficaz y efectiva de problemas que podrían surgir.¹³ Cuando métodos no democráticos se vuelven característicos de una organización, ésta puede ser acusada de usar una doble tabla de valores. En algunos casos, este fenómeno ha ocasionado que miembros prominentes de juntas directivas o coaliciones se retiren o critiquen el esfuerzo de observación. Estos incidentes pueden crear inconvenientes y dañar la credibilidad de la organización.

Al crear una nueva organización, se deben tomar medidas necesarias para asegurarse de que los estatutos legales de la misma faciliten la incorporación de miembros nuevos al proceso de la toma de decisiones. Es también aconsejable apoyar la inclusión de miembros y líderes de diferentes sectores (geográfico, étnico, racial, etc.) del país, así como mantener un número equilibrado de hombres y mujeres. Si la organización trabaja a nivel nacional, es importante facilitar la admisión de oficinas regionales o capítulos a la organización. Asimismo, se debe considerar la posibilidad de adoptar procesos democráticos mediante los cuales se pueda elegir, ratificar o remover de sus puestos a líderes



La junta de directores trabajando. Extraído de "Les Elections et Nous", un manual de entrenamiento preparado por la oficina nacional de GERDDES en Guinea.

¹⁴ Vea el Capítulo II, *La Evolución de las Organizaciones Nacionales de Observación Apartidaria*, para mayor información sobre las actividades de estas organizaciones.

¹³ Vea por ejemplo *Robert's Rules of Order* (1893), escrito por H.M. Robert.

nacionales y locales, incluyendo a miembros del comité directivo.



Credibilidad

El proyectar una imagen de credibilidad aumenta la efectividad de la operación de observación y, por consiguiente, debe ocupar un lugar importante en el proceso de la toma de decisiones. La credibilidad de una organización se puede ver afectada si:

- [1] está estrechamente ligada con algún partido político o si proyecta una imagen partidista;
- [2] no es clara al explicar los objetivos y metodología de su esfuerzo;
- [3] utiliza una metodología errónea;
- [4] realiza sus actividades en forma incompetente; o
- [5] no hace públicos los reportes de sus actividades y resultados de investigaciones.

Se pueden adoptar por lo menos cuatro medidas para establecer la credibilidad de una organización.

MANTENERSE INDEPENDIENTE DE ASOCIACIONES PARTIDARIAS Y PROMOVER UNA IMAGEN DE IMPARCIALIDAD El esfuerzo de observación de una organización puede ser asociado con otras instituciones antes o durante el curso de una elección. Este tipo de relaciones surgen cuando: se forma una coalición o se coordina una operación con otros; se recibe fondos, material para oficina o asistencia técnica de alguna fuente; o cuando se mantiene comunicación constante (con funcionarios del gobierno o líderes de partidos políticos).

El desarrollar y mantener relaciones con otras organizaciones e instituciones es una actividad inherente a la observación y no desacredita la credibilidad de una organización. No obstante, es importante no depender excesivamente de ninguna persona o grupo con intereses partidarios. Si se decide que el esfuerzo de observación debe asociarse con intereses partidistas, se debe tomar precauciones para

asegurarse de que la organización presente una imagen balanceada y no aparente favorecer a ningún candidato en particular. (Vea el Ejemplo 7).

Al recaudar fondos para la operación de observación, se debe recordar que el uso de recursos aportados por contribuyentes con intereses personales o partidarios puede crear la impresión de que el donante tiene algo que esperar del grupo de observación a cambio de ayuda material.¹⁵ Este fenómeno puede darse aun cuando la donación sea hecha sin esperar algo a cambio. Si se acepta contribuciones de grupos partidarios, se debe tratar de contrarrestar posibles acusaciones de parcialidad pidiendo que todas las partes contrincantes hagan contribuciones iguales.

Se debe promocionar consistentemente una imagen de *parcialidad* (llamada algunas veces *neutral, no partidista, apolítica, independiente u objetiva*). La composición de la junta directiva y la reputación del presidente, así como las acciones y reputación del personal, afectan de manera significativa la credibilidad de la organización.¹⁶ Teniendo en cuenta las recomendaciones para formar coaliciones y aceptar fondos, se debe evitar formar juntas directivas que aparenten, debido a las asociaciones combinadas de sus miembros individuales, favorecer algún interés político. (Ver el Ejemplo 8)

De igual manera, el personal y voluntarios de una organización deben comprometerse a no trabajar en favor o en contra ni tampoco mostrar alguna preferencia por el avance o derrota de un partido o candidato en particular.¹⁷ El principal interés



Ejemplo 7

En Paraguay cuatro organizaciones cívicas nacionales formaron SAKA, una coalición para observar las elecciones presidenciales de 1993. Antes de que se formara la coalición, uno de los grupos era considerado imparcial, dos grupos pequeños favorecían a partidos políticos de la oposición y, el cuarto grupo apoyaba al partido gobernante. Aunque la composición heterogénea de SAKA ocasionó algunas dificultades en la operación diaria del esfuerzo, ésta resultó en un balance de intereses partidarios que estableció la reputación imparcial de la coalición.

¹⁵ Vea la Sección F, Obtención de Fondos.

¹⁶ Vea la Sección D, La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática.

¹⁷ Vea la Sección I, Reclutamiento.

de un observador no partidista debe ser la protección de la integridad del proceso electoral, independientemente de quién gane o pierda. Sin embargo, esta directiva no impide, ni debe impedir, que aquéllos que participan en el ejercicio de observación voten por el candidato o partido que preferan.

Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que la imparcialidad e independencia de los candidatos *no* significa que la organización no pueda

contactarse con partidos políticos o candidatos. Por el contrario, es esencial que los candidatos estén informados sobre los objetivos y principios de la organización observadora. (Además, la organización no debe excluir la posibilidad de contribuir a la educación del votante, como muchos grupos apartidarios lo han hecho, patrocinando debates y foros para los candidatos). Mantener las líneas de comunicación abiertas ayudará a los candidatos a respetar y valorar el propósito de la organización y puede alentarles a proporcionarle información que será de gran utilidad en sus esfuerzos de observación.



Ejemplo 8

En 1992, a menos de treinta días de las primeras elecciones multipartidarias en Rumania, la Organización Pro-Democracia (PDA) en Rumania se enfrentó a una crisis: el fundador y presidente de PDA, Adrián Moruzi, aceptó la invitación de una coalición de partidos opositores para contender como candidato a la alcaldía en Brasov, una de las ciudades más grandes en Rumania. La PDA le pidió a Moruzi que renunciara inmediatamente. Posteriormente la vicepresidente, Marián Tata, fue designada como presidenta interina y, de este modo, la organización mantuvo su imagen apartidaria.

COMUNICARSE CLARA Y REGULARMENTE

Muchos grupos de observación dudan en hacer públicas sus actividades. Esta tendencia es común en situaciones caracterizadas por represión política o polarización. Sin embargo, la credibilidad del grupo aumentará a medida que éste se comunique abiertamente con los partidos políticos, el gobierno y los medios. El grupo debe presentar sus objetivos, metas, metodología y actividades propuestas en forma clara y abierta para contestar cualquier pregunta y aclarar cualquier malentendido sobre la naturaleza de su operación.

Estas comunicaciones pueden adquirir la forma de conferencias de prensa, comunicados de prensa, anuncios publicitarios, cartas, llamadas telefónicas o entrevistas personales. El grupo debe comunicar cualquier información relevante antes de llevar a cabo sus actividades. Tales avances noticiosos generalmente desalientan el fraude o intimidación y, por lo general, facilitan la ejecución de dichas actividades. Más aun, el demostrar dedicación y resolución por medio de declaraciones públicas refuerza la imagen de seriedad y entrega del grupo respecto a su misión.

También es importante divulgar información sobre una operación una vez que ésta ha transcurrido. Distribuir reportes escritos y dar reportes orales sobre las actividades y conclusiones del grupo ayuda al mismo a documentar sus logros y proporciona una útil referencia para los medios de comunicación y otros observadores electorales.¹⁸



"Las elecciones son tuyas; Haz que funcionen!" Del *Manual del Ciudadano*, una guía de capacitación preparada por el Consejo por la Democracia en México en 1994.

¹⁸ Vea la Sección Y, *Informes Postelectorales*.

ASEGURAR LA INTEGRIDAD DEL PLAN ORGANIZATIVO Y METODOLOGIA

Si el plan organizativo y la metodología¹⁹ (la vía específica que se emplea para ejecutar las actividades de la observación) son considerados erróneos, poco razonables o difíciles de implementar, el grupo se puede ver perjudicado. Esto significa que el plan organizativo debe ser factible en términos de logística y recursos financieros y debe, asumiendo que es ejecutado debidamente, parecer capaz de lograr los objetivos trazados. Un plan y una metodología pueden mantener de manera óptima esta integridad si las hipótesis fundamentales del grupo son válidas y razonables.

Por ejemplo, supongamos que la meta de un grupo es reunir los resultados electorales de cien mesas (casillas) ubicadas en todo el país y planea tener un voluntario en cada sitio. Ahora, si el grupo sólo puede reclutar a diez voluntarios, el plan quizá no sea logísticamente posible. Si el grupo no cuenta con recursos financieros o con vehículos para transportar a los voluntarios, el plan será igualmente defectuoso. Asimismo, suponiendo que todos los voluntarios reciben instrucciones de recolectar resultados electorales simplemente entrevistando al primer observador de algún partido que esté disponible y que haya estado en el sitio de conteo. En esta situación, la metodología del grupo puede ser criticada porque el grupo no podrá garantizar que los datos recolectados sean confiables. En otras palabras, aun si es debidamente ejecutada, la metodología puede ser criticada y considerada poco íntegra.

EJECUCION DEL PLAN Los mejores planes y metodologías son irrelevantes si no son debidamente ejecutados. En tal caso, la operación de un grupo perdería credibilidad. La buena ejecución del plan y metodología requiere de personal y recursos adecuados y de, sobre todo, una buena capacitación.²⁰ (Vea el *Ejemplo 9*)

Por lo general, las organizaciones observadoras son acusadas de ser parciales o incompetentes, particularmente cuando éstas son nuevas o sin mucha experiencia. La conducta del grupo al ejecutar el plan es la mejor arma que éste posee para defenderse de tales acusaciones. Si el comportamiento de los



Ejemplo 9

La reputación de NAMFREL como una organización independiente y confiable fue puesta a prueba después de las elecciones legislativas de mayo de 1987, cuando dio a conocer públicamente los resultados del conteo rápido que contenían errores matemáticos. NAMFREL corrigió sus resultados inmediatamente después de

descubrir el error. Sin perjuicio de ello, los partidos opositores a la presidente Corazón Aquino estaban convencidos que NAMFREL formaba parte de un complot para asegurar una victoria aplastante para los legisladores pro-Aquino. Finalmente, los antecedentes de NAMFREL, su rápida retracción de la información equivocada y su disposición de someter los resultados del conteo rápido a una auditoría independiente convencieron a la mayoría de la población de que el error fue en verdad involuntario.

membros del grupo se caracteriza por ser imparcial, objetivo y profesional, todas las críticas serán calladas y la credibilidad del grupo aumentará.



Obtención de Fondos

Recaudar fondos para un esfuerzo de observación da lugar a una serie de dilemas. El corto plazo con que generalmente se cuenta para organizar una operación representa una enorme presión sobre los responsables de la recaudación de fondos. Sin embargo, esta urgente necesidad de recaudar fondos no debe comprometer la imparcialidad del grupo como ya se mencionó en la *Sección E, Credibilidad*. En determinadas circunstancias, se puede crear una impresión de parcialidad si se aceptan fondos provenientes del gobierno, partidos políticos o grupos que estén apoyando a alguno de los candidatos.

La ley electoral puede marcar directivas precisas respecto a la recaudación de fondos. El violar la letra o el espíritu de la ley contradice un objetivo fundamental de la operación y, en consecuencia, debe evitarse.

¹⁹ Temas relacionados a la metodología son tratados en la Segunda y Tercera Parte de este capítulo

²⁰ Vea las siguientes secciones para mayor información sobre este tema: *Sección I, Reclutamiento; Sección J, Capacitación; y Sección K, Manual de Capacitación.*

Las fuentes comunes de fondos para una operación de observación nacional incluyen:

- [1] cuotas de membresía;
- [2] ingresos por ventas de propaganda de la organización, como botones, camisetas, carteles y estandartes;
- [3] contribuciones de empresas e individuos pudientes, a quienes se les puede pedir que formen parte de la junta directiva;
- [4] donaciones de materiales o servicios por parte de empresas o ciudadanos, a las que también se les llama contribuciones "en especie" (oficinas, equipos, medios de transporte y comunicación, servicios jurídicos, locales para reuniones, alimentos para los observadores electorales, etc.); y
- [5] donativos de fundaciones nacionales o internacionales interesadas en apoyar procesos democráticos.

Las organizaciones internacionales frecuentemente proporcionan a los grupos nacionales de observación electoral los fondos necesarios para iniciar su labor. Algunas organizaciones nacionales han rechazado el apoyo monetario de fuentes externas, creyendo que la generación interna de fondos es un indicador importante de la viabilidad de la organización, y que evita cualquier percepción de control externo.

Se debe designar a una o más personas para que se encarguen de solicitar y recolectar recursos. Muchas organizaciones forman un subcomité para este propósito dentro de la junta directiva.

Como una medida preliminar, se debe analizar el presupuesto y determinar los gastos necesarios para llevar a cabo el esfuerzo de observación.²¹ Posteriormente, se debe desarrollar un plan para la recaudación de fondos. Algunas de las técnicas de recaudación más usadas incluyen:

- [1] el patrocinio de eventos sociales (conciertos, cenas, etc.) donde se cobra por las entradas o se solicitan contribuciones voluntarias;
- [2] la venta de bienes o servicios (material gráfico, comida, servicios de limpieza, etc.) para obtener

fondos, que serán donados a la operación de observación;

- [3] la solicitud directa de contribuciones de dinero, equipo, transporte, etc. (Esto puede realizarse a través de periódicos, correo, llamadas telefónicas, radio o peticiones personales); o
- [4] el envío de propuestas a fundaciones y otras instituciones de donación.

En general, se debe empezar por solicitar recursos a personas que comparten la idea de que el esfuerzo de observación es importante. Asimismo, se debe dar mayor prioridad al contacto con personas que puedan contribuir con mayores cantidades de dinero u otros recursos antes de acudir a otros. Sin embargo, no se debe subestimar la importancia de donaciones pequeñas provenientes de otras fuentes; el efecto acumulativo de varias donaciones pequeñas proporciona una base para solicitar un amplio apoyo del público (lo cual aumenta la credibilidad del grupo de observación) y provee una gran cantidad de nombres entre los que se puede reclutar más voluntarios. Por último, es pertinente registrar el nombre y dirección de cada contribuyente así como la cantidad y la fecha de su donativo. La ley puede exigir que se hagan estos registros, pero lo más importante es que éstos proveen información valiosa para la próxima vez que se quiera solicitar asistencia.



Oficinas

Una oficina nacional proporciona un lugar donde el personal del grupo de observación puede reunirse para trabajar, planear y comunicarse con los grupos regionales. Al elegir una oficina nacional deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- [1] los recursos financieros que pueden ser usados para este fin (¿cuánto dinero puede gastar el grupo para montar la oficina?);
- [2] los tipos de proyectos planeados para antes, durante y después del día de las elecciones (reuniones, sesiones de capacitación, confer-

²¹ Vea también la discusión sobre el presupuesto en la Sección B, Desarrollo de un Plan Organizativo.

- encias de prensa, el manejo de materiales, etc.), y el espacio necesario para implementarlos eficientemente;
- [3] la capacidad eléctrica y estructural para instalar redes de comunicación y otros equipos (fotocopiadoras, teléfonos y computadoras);
 - [4] conveniencia, confort y seguridad para el personal y los voluntarios, quienes frecuentemente trabajaran hasta altas horas de la noche y bajo presión;
 - [5] fácil acceso para los ciudadanos comunes;
 - [6] la proximidad a otros participantes en el proceso electoral; y
 - [7] la disponibilidad de las oficinas después de las elecciones, en caso de que la organización decida mantener sus operaciones. (Vea el *Ejemplo 10*).



Ejemplo 10

Desde su formación en abril de 1990, BAFE ubicó sus oficinas en la planta baja del Palacio de Cultura, localizado en el centro de Sofía, la capital de Bulgaria. El Palacio es un lugar muy conocido de la ciudad, con acceso a salas de conferencia y otras facilidades. Además, la televisión búlgara también utilizó el Palacio de Cultura para transmisiones de televisión la noche de las elecciones; esto permitió a BAFE recibir información recogida del conteo paralelo en el estudio de televisión.

PARTE

2

Preparando Una Operación Efectiva

- H. Personal
- I. Reclutamiento
- J. Capacitación
- K. Manual de Capacitación
- L. Información Pública
- M. Logística
- N. Coordinación
- O. Seguridad



Personal

La observación es una actividad que confía en los ojos y en los oídos de los observadores. La observación de la cobertura de los medios en periódicos o en radio requiere solamente de un número limitado de observadores. En contraste, el esfuerzo de administrar y realizar una operación nacional de observación, así como el conteo de votos, generalmente requieren de cientos y hasta miles de observadores, además de un considerable número de administradores, asesores profesionales y personal de apoyo. Durante las elecciones de 1986 en las Filipinas, más de 500 mil voluntarios participaron en la observación nacional de elecciones realizada por NAMFREL. Dado que un esfuerzo de observación utiliza entre 50 y 500 mil observadores, los recursos humanos son la clave para el éxito. Esta sección explica, en términos generales, los diferentes tipos de personal que se debe reclutar, así como sus diversas obligaciones.

Una de las responsabilidades de la junta directiva es seleccionar un *director ejecutivo* para supervisar y manejar la operación diaria del esfuerzo de observación. Más específicamente, el director ejecutivo tiene autoridad para:

- [1] dirigir la ejecución diaria del plan general;
- [2] reclutar y administrar al personal;
- [3] establecer contactos con funcionarios del gobierno, líderes de los partidos políticos, periodistas y representantes de otras organizaciones; y
- [4] hacerse cargo de problemas de naturaleza política o administrativa.

Además, una operación de observación podría incluir el siguiente personal:

Personal administrativo, responsable de dirigir a otros miembros del personal y las oficinas, contestar llamadas telefónicas, operar computadoras, conducir vehículos y manejar la correspondencia en general;

Coordinadores de terreno, responsables de coordinar la comunicación entre las personas encargadas de tomar decisiones y los voluntarios a nivel regional y local, y también son responsables del reclutamiento, capacitación, despliegue y supervisión de los voluntarios;

Especialistas en relaciones públicas, responsables de responder todas las preguntas de la prensa, generar publicidad para la organización, y de diseñar materiales de educación cívica y manuales de capacitación;

Coordinadores de logística, responsables de asegurar comunicación y transportación adecuada;

Profesionales (abogados, contadores, demógrafos, estadísticos, especialistas en computación, etc.), responsables de preparar reportes a la comisión electoral y tribunales judiciales, recibir y evaluar reclamos relacionados con problemas electorales, pagar cuentas y salarios, asegurar la contabilidad financiera y diseñar tabulaciones paralelas de votos.

Ya sea que reciban una compensación o no, el personal administrativo y los observadores deben comprometerse a asistir a las sesiones de capacitación, para recibir instrucciones y aceptar tareas específicas. El número de personal asignado a cada categoría depende de la población y del área geográfica del país, el alcance del plan organizativo y la disponibilidad del personal y voluntarios.



Reclutamiento

Una vez que se determina el tipo y cantidad de personal necesario para llenar las diferentes áreas en la operación, se debe iniciar el proceso de reclutamiento. Como primer paso, se necesita identificar voluntarios con experiencia relevante y tiempo disponible.

Se debe empezar por responder varias preguntas similares a las que se emplearon al desarrollar el plan organizativo, la recaudación de fondos o la selección de oficinas.

¿CUANTAS PERSONAS, CON O SIN EXPERIENCIA, SON NECESARIAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS? ¿QUE TIPO DE EXPERIENCIA PROFESIONAL SE NECESITA? Para responder esta pregunta se debe primero determinar *qué se va observar*. En la *Sección B, Desarrollo de un Plan Organizativo* se debe haber completado el proceso de analizar qué metas y tareas deben ser logradas. Por ejemplo, ¿se observará la objetividad de los medios, la neutralidad de la policía, la exactitud del registro electoral, de la votación y del conteo de votos, o todos estos factores en forma conjunta? Posteriormente, se debe decidir cómo se observarán estos factores. ¿Tiene planeado el grupo de observación

leer cada periódico, observar a cada policía, chequear cada entrada en el registro de votantes, observar cada sitio de votación y conteo o planea escoger una muestra representativa de la cual se puede recolectar datos? Además, se debe considerar factores de tiempo y ubicación. ¿Cuánto tiempo durará la observación, cuatro meses o cuatro días? ¿Se observarán elecciones en todo el país o sólo en algunas regiones?

Después de responder estas preguntas se tendrá una idea aproximada de cuantas personas se necesita reclutar. Por último, al calcular el número de trabajadores que se necesita reclutar, se debe pensar en reclutar voluntarios extras que serán necesarios para reemplazar a los empleados que se encuentren cansados, enfermos o se ausenten por alguna razón.

Asimismo, el tipo de personas que se debe reclutar depende de las respuestas a las preguntas planteadas en el párrafo anterior. Al seleccionar personal para observar las elecciones, se debe considerar si son necesarias algunas habilidades tales como leer, escribir, hablar varios idiomas, saber aritmética básica, uso de equipo de oficina (teléfonos, computadoras, máquinas de fax, fotocopiadoras, etc.) y saber conducir. También se debe tomar en cuenta si el trabajo requiere algún tipo de condición física. ¿Las personas necesitarán tener buena vista o buen oído? ¿Tendrán que caminar largas distancias o permanecer de pie todo el día?

De igual manera, se debe determinar si los servicios de profesionales capacitados beneficiarán los esfuerzos del grupo. Por ejemplo, si se planea observar la legislación electoral o derechos humanos, sería apropiado reclutar a personas con experiencia legal; si se piensa observar temas relacionados con el financiamiento de campañas, sería conveniente contar con la presencia de contadores en el grupo; si se crea un banco de datos para realizar una tabulación paralela de votos, especialistas en computación y estadística serían de gran ayuda.

Estos profesionales también pueden ayudar a administrar las operaciones del grupo de observación. Los mismos pueden ser aptos para desarrollar materiales de entrenamiento, presentar los documentos adecuados para registrar al grupo de obser-

vacación, preparar el presupuesto y la contabilidad necesaria para cubrir gastos.

¿CUANTAS PERSONAS, Y CON QUE CALIFICACIONES, SE ENCUENTRAN DISPONIBLES PARA LA OPERACION Y DE QUE MANERA LOS NUEVOS RECLUTAS PUEDEN COMPLEMENTAR O MEJORAR LOS RECURSOS YA EXISTENTES?

Se debe empezar por crear un *inventario* de las personas interesadas en participar en la observación y las habilidades que las mismas poseen. (Vea la *Definición 5*).

Luego, se debe comparar el inventario con una lista completa de las actividades que se necesitan realizar. Los esfuerzos del grupo se deben concentrar en reclutar a personas calificadas que puedan desempeñar aquellas tareas que aún requieran personal adecuado. Para propósitos políticos y logísticos (o culturales), se deberá incluir representantes de cada región o área étnica en la que se planea realizar la observación. Para lograr el objetivo más importante que es el de demostrar imparcialidad, es conveniente asegurarse de que la organización, hasta donde sea posible, cuente con un número similar de hombres y mujeres y que esté compuesta por personas de diversas religiones, grupos étnicos, regiones y afiliaciones políticas.



Definición 5

in•ven•ta•rio

Un *inventario* es una catálogo o lista detallada de bienes actuales tales como propiedad, personal o fondos. Puede incluir descripciones de características específicas (por ejemplo, edad, sexo, y habilidades de las personas), cantidades disponibles, e información sobre el lugar donde pueden localizarse o contactarse.



Ejemplo 11

Un considerable número de ciclistas de montaña que dirigían oficinas locales del grupo búlgaro BAFE muestra como una organización preexistente se usó para reclutar voluntarios. Miroslav Sevlievski, el director ejecutivo de BAFE, era el secretario ejecutivo de la asociación búlgara de ciclistas de montaña en abril de 1990. Sevlievski pidió a muchos de sus antiguos socios que organizaran oficinas locales de BAFE en sus respectivas regiones. Los contactos de Sevlievski ayudaron a establecer una red nacional y le dieron a BAFE personas con habilidades organizacionales comprobadas y con un alto aprecio por el trabajo en equipo.

¿DONDE BUSCAR VOLUNTARIOS PARA QUE SE UNAN AL GRUPO DE OBSERVACION? Las organizaciones ya existentes ofrecen la forma más sencilla de encontrar y reclutar voluntarios. Los grupos religiosos, asociaciones empresariales, organizaciones estudiantiles o de derechos humanos, y clubes sociales son los ejemplos más comunes. (Vea el *Ejemplo 11*)

También se puede reclutar voluntarios del público en general. Este proceso requiere de mucho tiempo y esfuerzo porque implica explicar el proyecto del grupo a alguien que no está familiarizado ni con el grupo ni con el proyecto. Sin embargo, el público en general es a menudo la única fuente en la que se podrá encontrar un gran número de voluntarios si se planea hacer una operación extensa.

¿COMO SE RECLUTARA A LOS VOLUNTARIOS? ¿QUE SE LES PIENSA DECIR SOBRE LA OPERACION DE OBSERVACION Y LAS ACTIVIDADES PLANEADAS PARA CONVENCERLOS DE QUE SE UNAN AL ESFUERZO DEL GRUPO? No se

puede reclutar voluntarios simplemente pidiéndoles que se presenten en los sitios de votación el día de las elecciones para observar las mismas. Preparar a los observadores para que realicen su tarea el día de las elecciones requiere de trabajo preliminar y capacitación cuidadosa que comienza en la etapa del reclutamiento.

Se debe invitar a voluntarios potenciales a una reunión de reclutamiento. Para los grupos preexistentes, se puede solicitar permiso a los líderes para hablar en una reunión o solicitar su ayuda para

organizar alguna reunión especial. Al reclutar voluntarios del público en general, se debe anunciar las reuniones del grupo en los medios de prensa, colocar anuncios en lugares públicos así como usar la publicidad "de boca en boca".

Por consiguiente, se debe articular un mensaje corto y significativo para atraer a la gente. Cuando se recluta el mensaje debe:

- 1] explicar los objetivos de la operación de observación;
- 2] describir el plan general a través del cual se lograrán los objetivos;
- 3] señalar las actividades para las que se necesitan voluntarios y la forma en que éstas complementaran las metas del plan organizativo;
- 4] definir las obligaciones y responsabilidades de los voluntarios; e
- 5] invitar a la audiencia a unirse al esfuerzo del grupo. (Vea el *Ejemplo 12*)

Es importante pedirle a cada uno de los voluntarios que ayuden a reclutar a otros voluntarios. Cada uno de ellos tiene familiares, amigos y compañeros de estudio o de trabajo. En las Filipinas, NAMFREL formó un equipo de 500 mil voluntarios solicitando a cada nuevo miembro que reclutara por lo menos a otros cinco voluntarios.



Ejemplo 12

La Asociación Pro Democracia (PDA) hizo uso efectivo de los medios de comunicación para reclutar voluntarios antes de las elecciones nacionales de 1992 en Rumania. La PDA firmó un contrato con una estación de televisión para transmitir un pequeño anuncio promoviendo la educación cívica. El tema del anuncio era

"Rumania Te Necesita". El mismo hacía énfasis en la importancia de las elecciones y la necesidad de promover la participación de la ciudadanía en la observación del proceso. El anuncio mostraba a voluntarios de la PDA haciendo su trabajo e invitaba a todos los interesados a unirse al esfuerzo. La PDA también reclutó voluntarios a través de anuncios en los periódicos, colocando carteles y distribuyendo volantes.

Para que una reunión de reclutamiento tenga éxito, se debe incorporar diferentes enfoques en las presentaciones. Primero, se debe tratar de explicar los objetivos de la operación de observación de tal manera que cada miembro de la audiencia entienda por qué y cómo estos objetivos son importantes en sus vidas, es decir, se debe personalizar la presentación.

Segundo, se debe explicar a los posibles voluntarios que la observación electoral es una manera en la que cada persona puede participar directamente en política democrática y en el gobierno. Tercero, ya que se pide que los voluntarios contribuyan con su tiempo y energía sin ninguna o muy poca retribución, se debe tratar de que la presentación sea cautivante y agradable. Por ejemplo, a menudo los grupos de observación proporcionan entretenimiento, tales como música, baile y comida, o alguna otra actividad social que sea un incentivo adicional para los voluntarios.

Cuarto, es importante asegurarse de que las expectativas de los voluntarios se encuentren en función de la realidad de lo que tendrán que hacer y de lo que el grupo será capaz de proporcionarles. Una buena relación entre el grupo y los voluntarios requiere que se les hable francamente sobre los términos y las tareas en que se espera que ellos participen. Se debe informar a los voluntarios lo que pueden esperar del grupo, por ejemplo, instrucciones, supervisión y tareas, así como perspectivas de pago (o no remuneración), comida, transporte y otros.

También, se debe ser franco y hacerles saber a los voluntarios lo que el grupo espera de ellos y la importancia que representan en la operación. Es importante hacerle saber al personal que la operación de observación es un esfuerzo de equipo que requiere mucha dedicación. Hay que asegurarse de informar a los voluntarios acerca de reglas sobre: asistencia, capacitación, vestimenta, conducta no partidista, prohibiciones de las leyes electorales, etc., y explicarles porque cada regla está diseñada para promover una conducta que se refleje favorablemente en la misión de observación.

Finalmente, no se debe terminar la presentación o cerrar la sesión hasta que se haya registrado los nombres y datos personales de aquellos que

desean participar en los esfuerzos del grupo. Asimismo, se debe aprovechar la oportunidad para comunicar a los nuevos voluntarios sus próximas tareas. Por ejemplo, se les puede recordar que tienen que "asistir a la primera sesión de capacitación en el mismo lugar y a la misma hora de la reunión que se está llevando a cabo, pero tres semanas después". Se deberá solicitar a todos los voluntarios que completen una tarjeta de información con los siguientes datos:

- [1] nombre, dirección y número de teléfono;
- [2] lugar de trabajo;
- [3] habilidades o conocimientos específicos;
- [4] horas/días disponibles para colaborar; y
- [5] nombres y teléfonos de otras personas que podrían interesarse en la operación.

(Vea la muestra de solicitud de información de NAMFREL en el Apéndice II)

La información registrada en las tarjetas debe archivarse en las oficinas centrales y, si es posible, capturarla en una base de datos. Se debe tomar las medidas necesarias para asegurarse de que esta información no sea usada por aquéllos que quizá desean intimidar a los voluntarios o impedir la observación.

¿QUE PROCEDIMIENTOS SE PONDRAN EN USO PARA ASEGURARSE DE QUE EL PERSONAL RECLUTADO RESPETE Y AUMENTE LA REPUTACION DE LA ORGANIZACION LLEVANDO A CABO UN TRABAJO NO PARTIDISTA Y DE ALTA CALIDAD? Se debe recordar que la credibilidad del grupo es una característica esencial de una operación de observación exitosa. Un componente de la credibilidad es la calidad. La mejor manera de asegurar la calidad en una operación es reclutando y capacitando al personal apropiado.²² La continua y activa demostración de la "buena fe" no partidista del grupo es otro elemento importante en la fórmula para una operación confiable y creíble. Durante el proceso de reclutamiento, se debe desarrollar procedimientos que ayuden a proteger la reputación apartidaria de la organización y distribuir mayor información entre

los voluntarios acerca de la manera como se deben comportar.

Un grupo de observación puede proteger su reputación limitando el número de voluntarios elegidos a sólo aquéllos que apoyen y comprendan los objetivos del grupo; que sigan las indicaciones de los líderes del grupo; y que hagan un esfuerzo razonable para cumplir sus obligaciones y responsabilidades. Los grupos de observación pueden usar diferentes métodos para lograr que los voluntarios respeten esas directrices, incluyendo el requisito de pagar cuotas de membresía. Para proteger al grupo o por lo menos garantizar un mínimo de compromiso hacia la organización, se les puede solicitar que firmen una carta de compromiso en la que el participante se comprometa a realizar todas las actividades de observación de una manera no partidista durante el periodo electoral. (Vea el Ejemplo 13)

Después de tomar las medidas necesarias para seleccionar a aquellas personas que sean admitidas al esfuerzo de observación, se debe también desarrollar procedimientos para controlar a los voluntarios que participen en la operación. A menudo, existen personas que son reclutadas y que después actúan de una manera tal que es necesario removerlas del grupo. En caso de que esto suceda, se debe poner en escrito los criterios y procedimientos que se usarán para retirar al personal. Se debe distribuir y explicar claramente la política del grupo a todo el personal nuevo durante la orientación inicial o en las sesiones de capacitación.



Capacitación

Se puede ayudar a garantizar la calidad e imparcialidad de la operación capacitando al personal y proporcionándole información relevante sobre la observación electoral.

La mayoría de los voluntarios, especialmente los observadores, apreciarán la importancia de su papel en el esfuerzo de observación sólo después de completar un programa de capacitación. Por lo tanto, el programa de capacitación, que forma una parte integral de la operación total de observación electoral, debe ser diseñado cuidadosamente.

²² Vea la Sección J, Capacitación.



Ejemplo 13

En Guyana, el grupo cívico llamado Oficina de Asistencia Electoral (EAB) solicitó a sus observadores firmar lo siguiente:

COMPROMISO DEL OBSERVADOR

Elecciones Locales de 1994

Quien esto suscribe, por este medio, declara lo siguiente:

1. Que estoy de acuerdo en servir como observador de mesa para la EAB en las elecciones locales del 8 de agosto de 1994.
2. Que no soy ni militante ni candidato de ningún grupo o partido participando en estas elecciones.
3. Que he asistido a una sesión de capacitación y que entiendo completamente las tareas de un Observador.
4. Que cumpliré mis obligaciones en una manera imparcial y objetiva con el mejor de mis esfuerzos, cumpliendo con las reglas de observación provistas por la Oficina para Asistencia Electoral.
5. Que los reportes que dé, oralmente y por escrito, representarán un informe exacto de los procedimientos que presencié.

Firma

Nombre en letra de imprenta

Además de proporcionar instrucción a los futuros observadores, un programa de capacitación demuestra al público que el grupo está bien organizado y que posee una metodología sólida. También permite que el personal se conozca promoviendo el entusiasmo, la lealtad y una idea compartida de compromiso con la misión.

Los programas de capacitación para futuros observadores varían en su alcance, intensidad y duración. Las siguientes preguntas son de suma importancia al organizar un programa de capacitación:

- [1] ¿Quién está disponible para conducir las sesiones de capacitación? (p.ej., líderes de la organización, un grupo capacitado de jóvenes

funcionarios, expertos internacionales, funcionarios locales, etc.);

- [2] ¿Quién asistirá a las sesiones de capacitación? (p.ej., futuros capacitadores, observadores antes y durante el día de las elecciones, observadores de partidos políticos, funcionarios del gobierno, periodistas, etc.);
- [3] ¿Qué material y documentación deberá prepararse para la capacitación? (p.ej., descripción de la organización, incluyendo sus metas, fechas importantes, direcciones y teléfonos; manuales, listas u otro tipo de formularios, leyes electorales; otros instrumentos pedagógicos tales como muestras del material electoral, rotfolios, transparencias, cassettes de video y audio, etc.);
- [4] ¿Cuáles son los arreglos logísticos y los costos necesarios para llevar a cabo el programa de capacitación? (p.ej., salas de juntas, transporte, viáticos, comida, alojamiento, etc.);
- [5] ¿Qué tipo de información, instrucción o capacitación se piensa transmitir durante la capacitación?
- [6] ¿Qué tan familiarizados están los miembros de la audiencia con los objetivos de la organización, los procedimientos legales y administrativos para las elecciones y las restricciones involucradas en trabajar con una organización independiente?
- [7] ¿Qué formatos deberán utilizarse para comunicar diferentes tipos de información? (p.ej., conferencias, sesiones de preguntas y respuestas, simulacros, etc.)
- [8] ¿Qué sistemas se emplearán para transmitir la capacitación al personal apropiado?

SISTEMA DE CAPACITACION Cuando se conceptualiza la capacitación, uno enfrenta el reto de transmitir información, instrucciones y habilidades necesarias al personal del grupo.²³ Si se trata de observar eventos que suceden a nivel local (e.g. inscripción de votantes, votación y conteo, intimidación, etc.), probablemente se necesite reclutar y capacitar observadores a nivel local. La descripción ofrecida en esta sección se refiere principalmente a la capacitación a nivel local.

²³ Vea la Sección B, Desarrollo de un Plan Organizativo, Sección I, Reclutamiento y la Sección M, Logística, para una discusión más amplia sobre el entrenamiento del personal.

Al diseñar un método de capacitación, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de fondos, capacitadores, comunicaciones y transporte, y el tiempo con que se cuenta antes de que la operación de observación se ponga en funcionamiento. Por un lado, si el grupo posee el tiempo y los recursos necesarios, puede adoptar un método que incluya a las "bases" en el cual los miembros, en forma individual reciben capacitación al nivel local. Esta vía tiene la ventaja de permitir a los capacitadores distribuir materiales, utilizar ayudas visuales y realizar simulacros. Asimismo, ésta da a los miembros de la audiencia la oportunidad de hacer preguntas directas al capacitador. Por otro lado, se puede estar limitado a llevar a cabo una capacitación indirecta. El uso de los medios de comunicación, como periódicos o la radio, es un ejemplo de capacitación indirecta. A la vez que esta estrategia permite llegar a un gran número de personas en un tiempo corto, limita severamente el uso de materiales de instrucción y la oportunidad de hacer preguntas directas.

Los grupos de observación generalmente adoptan una combinación de los siguientes tres sistemas: (1) capacitación de los capacitadores (el sistema de pirámide); (2) talleres móviles, y (3) días nacionales de entrenamiento.

El sistema de *pirámide* se llama así porque si se realiza un dibujo para describir el flujo de información del capacitador original a la mayoría de los participantes en la sesión (observadores locales), esto le dará la imagen de una pirámide. El concepto detrás de este método es que si uno se concentra en proveer información, instrucciones y *técnicas para realizar la capacitación* a un grupo pequeño de individuos, éstos captarán la información y podrán repetirla a otros. En efecto, cada grupo que recibe capacitación es capacitado para reproducirla; por ejemplo, si se entrena a diez personas adecuadamente, éstas, posteriormente, se convertirán en capacitadores. Si cada miembro de este grupo entrena a diez personas más, el grupo habrá contactado a 100 individuos, que podrán repetir el proceso para llegar a mil, y así sucesivamente.

Este sistema de contacto personal implica transportar a gente de un lado a otro. Para difundir la capacitación en todo el país, se debe llevar la audiencia a los capacitadores o llevar al capacitador a donde se

encuentre la audiencia. El primer sistema reúne a personas de regiones o poblados lejanos en un punto central (pej., la capital u otras ciudades importantes) para que, a su vez, puedan ser enviados a sus lugares de origen donde repetirán la capacitación para otros voluntarios. Estos nuevos capacitadores repiten el proceso para aquellas personas que son llevadas a un punto central desde regiones y aldeas lejanas. Estos aldeanos entonces regresan a sus aldeas o pueblos para repetir el patrón.

Este sistema descentralizado permite construir una organización grande utilizando el mínimo de recursos logísticos y organizativos. Sin embargo, ya que no se puede supervisar directamente el entrenamiento que se realiza fuera de la capital, debe tenerse en cuenta que el ejercer control sobre las personas reclutadas y la calidad y consistencia de la capacitación se vuelve más difícil.

Un segundo sistema, en el que un grupo de capacitadores se distribuye para visitar audiencias locales, quienes a su vez entrenan a familiares y amigos en el mismo lugar, es una variación simple del método descrito anteriormente. Este sistema generalmente emplea *equipos móviles* de dos o tres capacitadores cada uno.

Este sistema ayuda a mantener la calidad y uniformidad en la capacitación de un nivel a otro. Puede también reducir los costos minimizando el número de personas que necesitan ser transportadas a los sitios de capacitación. Un reto potencial es el encontrar suficientes capacitadores calificados que estén dispuestos a viajar por todo el país durante un largo período.

En una variación adicional del sistema de pirámide, se pueden usar los equipos móviles como sustituto para el sistema de capacitar a los capacitadores. Bajo este plan, se asigna grupos especiales para realizar una gira, partiendo de un sitio central para llevar a cabo sesiones de capacitación locales a lo largo de una ruta con paradas previamente planeadas, regresando o reportándose a las oficinas centrales con cierta frecuencia. Estos capacitadores pueden representar la única fuente de información, instrucciones y técnicas que se transmiten a las audiencias aun tratándose de los niveles más locales. Este modelo, dependiente del uso continuo de capacitadores experimentados, ayuda a asegurar la calidad y uniformidad de la capacitación.

Además, la presencia de capacitadores provenientes de las oficinas centrales genera entusiasmo y sirve como un método de reclutamiento muy efectivo.

Otra opción incluye el patrocinio de *días nacionales de capacitación*, durante los cuales las sesiones de capacitación son realizadas simultáneamente en todo el país. Al mismo tiempo que este modelo permite la organización de un evento a gran escala en todo el país, requiere inicialmente un intenso período de actividad cuando muchos capacitadores deberán ser capacitados y una gran cantidad de materiales deberán ser creados, producidos y distribuidos.

CAPACITADORES Es importante identificar y preparar a los capacitadores que, a su vez, capacitarán a todo el personal de la operación de observación. Personas con experiencia en oratoria y en transmitir información efectivamente son candidatos ideales. A menudo, los grupos de observación emplean a profesores, catedráticos y líderes de organizaciones religiosas y cívicas como capacitadores.

AUDIENCIA Se debe considerar invitar a otros grupos a las sesiones de capacitación además de los reclutas y posibles reclutas. Específicamente, se puede aumentar la reputación del grupo invitando (o al menos notificando) a funcionarios del gobierno, representantes de partidos políticos, periodistas u observadores internacionales a algunas sesiones de capacitación, demostrando la naturaleza no partidista del trabajo del grupo y fortaleciendo las relaciones con estas instituciones importantes. En muchos casos, la participación de estas personas agregará calidad al programa. Por ejemplo, se les puede invitar para explicar e interpretar las leyes electorales y los procedimientos relacionados con ellas, para participar en sesiones de preguntas y respuestas, o sencillamente para observar la discusión. Por otro lado, existen ocasiones en que la participación de personas ajenas al grupo puede inhibir o interferir la capacitación. En estos casos, lo mejor es limitar la participación sólo a miembros o simpatizantes.

AGENDA Se debe preparar una agenda para el programa de capacitación que permita discutir los siguientes temas:

- [1.] presentación de capacitadores y participantes;
- [2.] presentación de la organización y el propósito del programa de capacitación (p.ej., la descripción del grupo de observación, sus metas, objetivos, y actividades a la fecha; información sobre las metas y agenda para la sesión de capacitación; etc.);
- [3.] distribución del manual de capacitación y otros materiales;
- [4.] revisión de los procedimientos electorales;
- [5.] análisis de las técnicas de observación;
- [6.] simulacros;
- [7.] elaboración de situaciones y retos específicos que los observadores pueden enfrentar en el curso de su trabajo;
- [8.] el marco de tiempo para implementar el plan de acción; y
- [9.] preguntas y respuestas.

Algunos de estos temas pueden ser tratados en cinco o diez minutos. Otros, como la revisión de procedimientos electorales, podrían requerir de una o dos horas. Se debe también proveer descansos cortos. La experiencia ha demostrado que las audiencias presentan dificultades para mantenerse concentradas por más de 50 minutos, sin importar qué tan interesante sea el tema que se esté tratando.

Los simulacros también han probado ser uno de los métodos más populares y efectivos para comunicar información sobre el proceso electoral y la observación. Una agenda de capacitación deberá otorgar suficiente tiempo durante la sesión de capacitación para los ejercicios de simulacro y para un período de preguntas y respuestas. (Vea el *Ejemplo 14*)



Siempre que sea posible, se debe crear un manual de capacitación para reforzar la información transmitida durante el programa de capacitación. El elaborar un manual de este tipo es de gran utilidad para la organización y para los voluntarios. El hecho de redactar y producir el mismo hace que una organización sea capaz de definir sus metas y desarrollar un plan para alcanzarlas. Los voluntarios

se benefician con un recurso por escrito que puede ser consultado y leído las veces que sea necesario después de que la sesión de capacitación ha concluido.

Un manual escrito en forma clara y concisa debe esbozar el rol, obligaciones y responsabilidades de los observadores electorales. Un buen manual debe ser fácil de consultar, permitiendo que los lectores encuentren rápidamente la información sobre un tema en particular. Las fotografías, gráficos e ilustraciones ayudan a que el texto sea más fácil de comprender.

El contenido preciso del manual de capacitación puede variar dependiendo de las circunstancias de cada elección y del enfoque de las actividades de observación. La mayoría de los observadores nacionales producen manuales que contienen algunos o todos los siguientes puntos:

- [1] una introducción que describa brevemente la formación de la organización y los principales objetivos de la operación;
- [2] una perspectiva histórica concisa que explique la importancia de las próximas elecciones;
- [3] un breve resumen de la evolución de los esfuerzos no partidistas de observación electoral, que reasegure a los voluntarios que la misión que enfrentan no es imposible de cumplir y que ya ha sido realizada por otras organizaciones en situaciones similares (se pueden tomar ejemplos de las descripciones de grupos incluidas en el Capítulo II de este Manual);
- [4] una síntesis del código y regulaciones electorales, incluyendo una descripción de las responsabilidades de los diferentes funcionarios electorales, los procedimientos electorales, y los mecanismos para registrar y presentar reclamos (las muestras de estos materiales son publicados por la comisión electoral y pueden ser copiados e incorporados a los materiales de un grupo);
- [5] un código de conducta para los observadores describiendo las guías para un comportamiento aceptable; y



Ejemplo 14

En Togo, el grupo nacional de observación GERDES realizó simulacros de votación durante reuniones con voluntarios. El propósito de los simulacros era proporcionar a la audiencia una idea más clara del tipo de problemas que podrían surgir durante la observación del día de las elecciones. Antes del ejercicio, los capacitadores prepararon todo el equipo y materiales necesarios:

- la *lista de inscripción* era una hoja de papel a rayas con un lugar para marcar el nombre firma, y dirección del votante;
- las *boletas de votación* estaban hechas de papel blanco. Los símbolos de los tres candidatos —un gallo, una estrella y una flor—estaban dibujados a mano;
- una *urna electoral* fue hecha de una caja de cartón grueso con una abertura pequeña en la parte de arriba;
- un rotulador se usó para marcar los dedos de los que habían votado; y
- una cortina cubrió una silla para que sirviera de *cabina de votación*.

Los capacitadores escogieron a cinco miembros de la audiencia para que fungieran como *funcionarios electorales*. Éstos se sentaron en una mesa al frente del cuarto donde se realizó la reunión. Su primera responsabilidad fue la de inscribir a los votantes. Luego, los capacitadores escogieron a otros veinte voluntarios para ser *votantes*. Cuando el registro fue completado, se escogió a los *observadores*: uno para representar a cada partido político, dos representando al grupo de observación apartidario y, dos para representar a observadores internacionales. Por último, un voluntario fue asignado para representar a los militares.

A continuación, se inició el proceso de votación de acuerdo con las leyes electorales de Togo. Los funcionarios electorales supervisaron cada etapa del proceso—la apertura y cierre del sitio de votación, la votación, la resolución de disputas, el conteo de votos y el anuncio de los resultados—y fueron observados cuidadosamente por los observadores.

Para hacer el ejercicio más estimulante, los capacitadores se pusieron de acuerdo con algunos votantes y funcionarios electorales para simular irregularidades. Éstas incluyeron doble votación, votar sin estar debidamente inscrito, rellenar las urnas, etc. Los observadores y funcionarios electorales aprendieron a identificar este tipo de irregularidades y a registrar cualquier tipo de quejas. También se alentó a la audiencia a hacer preguntas durante todo el simulacro.

[6] una descripción de las actividades de los voluntarios antes y durante el día de las elecciones, así como los requisitos concretos para ser observador electoral incluyendo:

- [a] hora de llegada al sitio asignado;
- [b] a quién dirigirse al llegar;
- [c] qué hacer en caso de que surjan problemas; y
- [d] dónde presentar los reportes.

Asimismo, el manual de capacitación debe incluir los formularios apropiados que los voluntarios deben utilizar para registrar sus observaciones. Durante las sesiones de capacitación se debe explicar como usar estos formularios correctamente. (Vea el Apéndice III)

Si la operación de observación se vuelve más sofisticada o si a los equipos se les asignan funciones especializadas, se deberá preparar manuales especializados. Los posibles temas para estos manuales incluyen:

- [1] observación del período previo a la campaña (p.ej, reformas electorales, inscripción de votantes y partidos políticos, nombramiento de candidatos, delimitación de circunscripciones o distritos electorales);
- [2] observación de la campaña electoral (medios de comunicación, educación de los votantes, actividades de los partidos políticos, intimidación, financiamiento de campañas, imparcialidad de los funcionarios electorales, etc.);
- [3] monitoreo de la preparación de los funcionarios electorales;
- [4] observación de la votación y el conteo;
- [5] implementación de una tabulación paralela de votos;
- [6] observación del proceso de impugnaciones electorales.

Debe calcularse adecuadamente el tiempo necesario para preparar los manuales de capacitación desde la planeación, redacción, impresión hasta la distribución. Existe la tendencia de subestimar el tiempo requerido para terminar este proceso, que puede retrasar la capacitación e interrumpir todo el plan de observación. De cualquier manera, el pre-

supuesto de la organización debe proveer los fondos necesarios para imprimir y distribuir el manual a todos los observadores para que éstos puedan conservarlo como futura referencia en sus actividades de observación.



Información Pública

El plan general debe incluir un mecanismo para proporcionar información sobre el esfuerzo de observación al público y a los medios de comunicación así como a los miembros del grupo. Una estrategia de información pública diseñada y ejecutada debidamente, determina si se recluta o no suficientes voluntarios para implementar la operación, o si el mensaje del grupo es escuchado, entendido e influyente. Por lo tanto, se debe aprender a hacer uso efectivo de cartas, folletos, anuncios, entrevistas, reuniones y otros canales de comunicación.

El manejo de la información pública es una de las actividades más difíciles en una operación de observación. Por consiguiente, se debe designar más de un funcionario de información pública o de prensa para cubrir las necesidades del grupo. Las personas que cuenten con experiencia en periodismo o edición, así como con la capacidad de desarrollar mensajes claros serán los candidatos ideales para este trabajo. La experiencia en el uso o en la creación del arte gráfico, diseño de textos e impresión es también de suma utilidad. Es especialmente importante que los funcionarios de información pública puedan comunicarse efectivamente delante de cámaras de televisión, micrófonos de radio o ante una audiencia numerosa.

La oficina de información pública tiene varias responsabilidades. La primera de éstas es trabajar con la junta directiva y el director ejecutivo para identificar las necesidades y prioridades de comunicación de la organización. Posteriormente, aunada al desarrollo del plan general, la oficina de información pública debe también diseñar una estrategia para cubrir estas necesidades. Los componentes de una buena estrategia incluyen la identificación del tipo de comunicación (educativa o persuasiva), la audiencia y el método de comu-

nicación más adecuados para lograr los objetivos de la organización.

La oficina de información pública también es responsable de desarrollar el mensaje específico que el grupo de observación desea comunicar. Este mensaje sirve para:

- [1] reclutar o capacitar voluntarios;
- [2] informar al público y funcionarios electorales sobre la metodología y actividades del grupo;
- [3] responder preguntas o acusaciones dirigidas hacia el grupo; y
- [4] reportar las actividades, conclusiones, evaluaciones y recomendaciones del grupo.

Toda la información que se distribuye al público y otros debe reflejar los objetivos y actividades del grupo en forma consistente y correcta. Por lo tanto, es importante que la oficina de información pública, con la asistencia de otros miembros relevantes de la organización, conceptualice y revise todas las formas de comunicación, desde manuales hasta comunicados de prensa.

Todos los otros miembros de la organización deben ser prudentes al hablar con los reporteros. La mayoría de las organizaciones no permiten que nadie, excepto los encargados de información pública, hablen con los medios a menos que estén autorizados para hacerlo, para evitar la transmisión de mensajes contradictorios o evaluaciones prematuras. Es más, se debe considerar el desarrollo y distribución de guías para los medios a todos los miembros de la organización para que éstos sepan como relacionarse con los medios y como dirigir preguntas del público a la oficina de información pública.

Una vez que la estrategia y el mensaje del grupo hayan sido desarrollados, es una obligación constante de esta oficina transmitir la información dentro y fuera de la organización. Esta obligación comienza cuando la organización anuncia por primera vez su existencia e intención de observar las elecciones y continúa hasta que todos los resultados se reportan y todas las preguntas son respondidas.

canales: 1) contacto personal; 2) publicaciones; y 3) medios masivos de comunicación.

Contacto Personal

Cuando uno se dirige en persona a una audiencia, se emplea un canal de comunicación llamada *contacto personal*. Las reuniones privadas, llamadas de teléfono, reuniones públicas, conferencias y entrevistas representan varios tipos de contacto personal.

El contacto personal expresa el estilo y actitud del grupo de observación y su mensaje. Dada la cercanía y naturaleza interactiva de este medio, al hacer una presentación se puede hacer énfasis en puntos importantes y moldear la misma basándose en las reacciones de la audiencia. Pero lo más importante es que este canal de comunicación proporciona a la audiencia una oportunidad para una sesión de preguntas y respuestas.

Este tipo de comunicación es útil especialmente en países con altos niveles de analfabetismo y donde los medios de comunicación alcanzan a una audiencia limitada. Aunque el contacto personal es tal vez el método más poderoso para comunicar un mensaje, presenta la desventaja de ser menos eficiente que las publicaciones o los medios de comunicación.

Publicaciones

Muchos grupos de observación utilizan publicaciones, como posters, folletos, manuales de instrucción y reportes escritos para transmitir un mensaje. (Vea la *Definición 6*).

Las publicaciones pueden ser diseñadas, redactadas y distribuidas por el grupo de observación en forma independiente. Con la excepción de la impresión o del proceso de reproducción, las publicaciones ofrecen al grupo de observación la ventaja de no requerir ayuda de un intermediario (periódico, radio o televisión).

Como primer paso, el encargado de información pública deberá preparar materiales con información básica sobre la organización. Estos materiales generalmente adquieren la forma de un documento (llamado volante, panfleto o folleto) de una a diez páginas que puede ser distribuido por correo o en forma directa.²⁴ El folleto cumple muchos propósitos, puede ser distribuido junto con comunicados de prensa, o en reuniones, o

CANALES DE COMUNICACION Se puede transmitir el mensaje del grupo a través de tres

²⁴ Vea, por ejemplo, el folleto de NAMFREL en el Apéndice II.

puede ser incluido en otras publicaciones. El mismo debe describir el origen, objetivos y metodología de la organización, incluyendo información básica sobre los líderes de la organización, miembros asociados, dirección, número de teléfono, etc. Muchas organizaciones reciclan esta publicación total o parcialmente, insertándola en el texto de otros materiales escritos, incluyendo propuestas, manuales de capacitación, comunicados de prensa y reportes.

Se debe poner especial atención al publicar reportes escritos. Las organizaciones de observación en todo el mundo han diseñado diferentes tipos de reportes, por ejemplo, análisis de las leyes electorales, propuestas para la reforma del sistema electoral, investigaciones preelectorales, estudios sobre la imparcialidad de los medios, reportes postelectorales (preliminares y provisionales), así como reportes sobre todo el proceso electoral.

Los reportes que el grupo reuna sobre la información son el registro público con el que la credibilidad del grupo será valorada y por medio de los cuales se evalúa la legitimidad de las elecciones. Estos reportes contienen respuestas a las preguntas sobre los objetivos, metodología, ejecución, imparcialidad, avances, conclusiones y recomendaciones del grupo. La información que se comparte y la forma en la que se distribuye determinará en gran medida la influencia de la organización. Los reportes que se escriben y distribuyen son también una valiosa fuente de información para futuras generaciones de observadores electorales en el país. Final-

mente, los reportes proveen una evidencia tangible de las actividades del grupo y pueden contribuir en la recolección de fondos y el reclutamiento de voluntarios en un futuro.²⁵

Cabe señalar que muchas organizaciones sin experiencia no se encuentran acostumbradas, o están limitadas, a publicar información sobre ellas mismas o sus avances. Por consiguiente, es aconsejable tratar esas cuestiones durante las reuniones de planeación. Por ejemplo, se debe determinar el método a utilizar en un reporte escrito y quién será el responsable, dentro de la organización, de la redacción, edición y publicación.

Si se decide presentar reportes, se debe también decidir cuándo y a quién se enviarán. Asimismo, se debe determinar cuánta información se dará a conocer y sobre qué asuntos. Una opción, aunque extrema, es no publicar ninguna información en absoluto. Otra alternativa es dar a conocer información general sobre los objetivos, metodología, personal, actividades referentes a elecciones y planes futuros de la organización, evitando cualquier comentario sobre los avances o evaluaciones de la misma. Una tercera opción puede incluir todos estos elementos y poner especial énfasis en los avances, evaluaciones y recomendaciones de la organización.

Los Medios de Comunicación

En ellos se encuentran incluidos la prensa escrita (periódicos) y los medios electrónicos (radio y televisión).²⁶ La característica más sobresaliente de los medios en general es su capacidad de contactar rápidamente a una gran audiencia. Esta característica se destaca particularmente al usar la radio, y la televisión que no están afectados por los problemas comunes de analfabetismo, grandes distancias y carreteras en mal estado. Por otro lado, los medios de comunicación masiva también presentan desventajas. Con algunas excepciones, que se discutirán posteriormente, el uso de estos medios resulta extremadamente caro. También, en algunos países el acceso a la televisión y radio es muy limitado. Además, debido a que los reporteros, editores, publicistas y productores difunden la información del grupo, ellos pueden controlar el tiempo y contenido de la transmisión, poniendo a prueba la credibilidad de la misma.

pu • bli • ca • ción



Definición 6

El término *publicación* es usado para referirse a un material impreso que se puede distribuir. En esta sección del manual, la *publicación* se refiere a los materiales preparados y publicados *por la fuente* del mensaje (en este caso, el

grupo de observación), para distinguirse de aquellos comunicados sobre el grupo de observación que son preparados y distribuidos *por otros* o que emplean un medio fuera del control del grupo (por ejemplo, los periódicos o la radio).

²⁵ Vea la Sección Y, Informes Postelectorales, Sección F, Obtención de Fondos y la Sección I, Reclutamiento y el Apéndice IV.

²⁶ Vea la Sección T, Medios de Comunicación que trata sobre la observación de los medios de comunicación.

Para los propósitos de este manual, el uso de estos medios debe ser analizado desde dos perspectivas. La primera contempla las comunicaciones que el grupo diseña, produce y emite por iniciativa propia de acuerdo a su propio plan. La segunda se refiere a la cobertura de noticias, que puede describirse como aquellas comunicaciones sobre las actividades del grupo que se producen y transmiten por los medios de comunicación de acuerdo a la iniciativa e interpretación de periodistas, reporteros y editores.

La ventaja principal de una publicación iniciada y producida por el mismo grupo es que se tendrá el máximo control sobre el mensaje y tiempo. Sin embargo, los dueños de periódicos y estaciones de difusión rara vez ofrecen sus servicios de manera gratuita. Debido a esto, una notable desventaja de la comunicación iniciada por el grupo es su elevado costo. Sin embargo, si aún así se determina que el objetivo de la comunicación merece el gasto, se puede elegir entre comprar espacio en un periódico o tiempo en la radio o televisión para publicar un anuncio. Las organizaciones de observación han comprado anuncios para propósitos tales como el reclutamiento de voluntarios, anuncio de reuniones y la notificación al público sobre los diferentes servicios (propaganda, capacitación, apoyo legal, etc.) disponibles de la organización.

A las comunicaciones que son consideradas de interés público o para el bien del público a veces se las llama *anuncios de servicio público*. Los medios de comunicación ocasionalmente publican o transmiten esta información sin costo alguno como un reconocimiento de su valor para el "bien público". En otras situaciones, el gobierno u otras fuentes subsidiarán los costos. Tales comunicaciones deberán beneficiar a todo el público, no sólo a un sector particular de la comunidad, para mantener la imagen de honestidad en el interés público. Por consiguiente, los anuncios de servicio público deben ser imparciales. Los mismos generalmente se refieren a temas relevantes y relacionados con el proceso más que las políticas o críticas sobre candidatos individuales. En el contexto de las elecciones, los anuncios de servicio público pueden ser usados como una herramienta para llevar a cabo la educación del votante en cuestiones sencillas, por ejemplo: registración, votación, derechos y obligaciones

básicas que son relevantes para el proceso electoral, e información sobre todos los candidatos.

Por otro lado, se puede presentar una carta a la opinión pública o un artículo corto para publicarse en los periódicos. Estos comunicados en ocasiones llamados, *cartas al editor, comentarios o artículos de opinión* no tienen costo alguno y son de gran alcance. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que sean publicados, por lo tanto no se debe confiar exclusivamente en este mecanismo.

Obviamente si las actividades del grupo atraen la atención de los medios porque "son noticia", la información deberá ser publicada o transmitida. Aunque el costo financiero es mínimo, desafortunadamente existe una oportunidad limitada para controlar el contenido o duración del mensaje que se envía.

Hasta el punto que se pueda influir la cobertura de los medios, la oficina de información pública debe hacer su mayor esfuerzo para lograrlo. Esta responsabilidad exige una constante atención, incluyendo el responder preguntas de los reporteros, responder a las críticas, realizar entrevistas y sesiones informativas sobre las actividades del grupo, así como informar con anticipación a los medios sobre eventos futuros.

COMUNICADOS DE PRENSA Para aumentar la atención de los medios hacia al grupo, la oficina de información pública debe saber como emitir un *comunicado de prensa*. Éste debe ser corto, generalmente de una página, anunciando un evento que puede ser de interés general para los lectores, radioescuchas y televidentes.

El comunicado de prensa y las llamadas telefónicas de seguimiento, cuando son preparados a tiempo y distribuidos apropiadamente, ayudan a convencer a los medios de que la noticia y el evento merecen atención pública. Por lo tanto, la oficina de información pública debe proporcionar información adecuada sobre las actividades del grupo (sesiones de capacitación, reuniones masivas donde se promuevan reformas, la observación del día de elecciones, etc.), así como sobre sus avances y análisis.

Sin embargo, antes de emitir un comunicado de prensa, se debe considerar un número de factores que aumentarán las posibilidades de recibir cobertura:²⁷

²⁷ Extraído del libro *Uneven Paths: Advancing Democracy in Southern Africa*, Capítulos 4 y 5 (NDI, editado por Padraig O'Malley, 1993, New Namibia Books Ltd.)

- [1] Crear una lista de prensa. Identificar a las organizaciones noticiosas que reciben comunicados de prensa, el formato que prefieren, y la información que requieren. Reunir direcciones, números de teléfono y fax, y los nombres del personal apropiado, incluyendo a los editores y reporteros encargados de cubrir eventos del grupo.
- [2] Identificar los plazos que cada organización noticiosa tiene fijado para la entrega de comunicados. Es muy importante comprender que las organizaciones noticiosas trabajan siempre con fechas límites. Por ejemplo, si un periódico se publica para ser distribuido los miércoles, y el plazo para entregar artículos es el martes por la mañana, será demasiado tarde si el grupo entrega un artículo el martes por la tarde.
- [3] Incluir algo de interés periodístico en las declaraciones de prensa. Si un reportero se acostumbra a recibir información sobre el grupo que no merezca mucha atención, es posible que descarte futuros comunicados sin siquiera leerlos. Lo mismo sucede con los lectores.
- [4] Tratar de limitar los comunicados de prensa a una página que resuma los puntos principales y su significancia.
- [5] Preparar los comunicados de prensa con tiempo. No se debe emitir comunicados una semana después de que el evento ya se ha llevado a cabo. De igual manera, no se debe emitir un comunicado con demasiada anticipación porque se corre el riesgo de que la gente olvide el evento antes de que éste se realice.
- [6] Se debe usar un lenguaje enérgico en las declaraciones de prensa. Las citas son muy valiosas, especialmente en prensa y televisión.
- [7] Si es posible, se debe entregar a los periódicos fotografías de los eventos, explicando detalladamente el contenido de las mismas (p.ej. los nombres de las personas en la foto, la fecha y el lugar donde se realizó el evento, y la naturaleza del mismo). Es más probable que los periódicos publiquen un comunicado de prensa si incluye una fotografía.
- [8] Se debe hacer seguimiento de los comunicados de prensa. Es aconsejable llamar a las personas que debieron recibir el comunicado para asegurarse que así fue. Antes de un evento, se debe investigar si algún miembro de la organización noticiosa atenderá el mismo. Después del evento, hay que ponerse en contacto con los medios que estuvieron presentes para aclarar cualquier duda y enfatizar los puntos importantes.
- [9] Establecer buenas relaciones con los reporteros. Este contacto es un elemento fundamental del éxito del grupo de observación.
- [10] En todos los comunicados, se debe incluir el nombre del director de información pública, así como el teléfono y dirección donde se le puede contactar.



Logística

Este manual describe muchas actividades que un grupo de observación puede realizar. Como ya se mencionó, el desarrollo de una organización y de un buen plan son pasos muy importantes. La logística influye en todos los aspectos de la preparación e implementación de los diferentes elementos del plan, como se menciona en los puntos siguientes. (Vea la Definición 7).

Primero, se debe asignar a un coordinador de logística o crear una oficina de logística para que se haga cargo de todo el planeamiento y supervisión.



Definición 7

lo • gís • ti • ca

El término *logística* es una referencia general a todas las actividades relacionadas con la ejecución física de una operación.

El equipo de la oficina de logística deberá tener experiencia en la organización de eventos, así como conocimiento básico de sistemas de comunicación y transporte. La mayoría de los aspectos de la logística tienen significativas implicaciones presupuestarias, por lo tanto es aconsejable fomentar una estrecha cooperación entre las oficinas de logística y contabilidad. Asimismo, debido a que la ejecución de todas las actividades emanan del plan general y éstas a su vez afectan al mismo, se debe asegurar de que personal de logística asista a las discusiones de planeación y reporte cualquier logro o dificultad relacionada a la logística.

Se debe considerar tres elementos fundamentales de la logística: (1) comunicación; (2) transporte; y (3) alojamiento. Al desarrollar o usar recursos de comunicación, transporte y alojamiento, se debe determinar lo siguiente:

- [1] la cantidad de recursos que se van a necesitar para cada una de las tres áreas;
- [2] el costo de adquirir los recursos necesarios;
- [3] los procedimientos que se deben seguir para preparar y usar los recursos;
- [4] posibles restricciones en el uso de los recursos;
- [5] el cronograma que se debe seguir y plazos que cumplir; y
- [6] las personas que deben ser contactadas (p.ej., el chofer, hotelero, personal del servicio de comidas, etc.) y cómo ponerse en contacto con las mismas.

COMUNICACION La capacidad de usar diferentes formas de comunicación efectivamente es tal vez lo más importante para el éxito del esfuerzo de observación. Es de suma importancia tener la habilidad de convocar a coordinadores regionales a una reunión, recibir reportes urgentes sobre los problemas electorales, o redactar un comunicado de prensa reportando los resultados del grupo. Con respecto a la mayoría de las comunicaciones, la oficina de información pública debe decidir qué información necesita publicarse y todos los detalles sobre cómo y cuándo deberá distribuirse.²⁸ De igual manera, los coordinadores de la oficina central y las oficinas regionales pueden responsabilizarse por lo

que necesitan comunicar y la forma de realizarlo. Sin embargo, ellos y el resto del equipo en la organización primeramente deberán tener acceso a un sistema común de comunicación. Una de las responsabilidades más importantes de la oficina de logística es desarrollar y mantener la infraestructura así como la información esencial del sistema de comunicaciones (nombres y números de teléfono, etc.)

Primero, se debe registrar las direcciones y teléfonos de todas las personas con quienes necesitará comunicarse. Al principio de la operación, se debe reunir todos los datos (direcciones, números telefónicos, etc.) de los miembros de la junta directiva, del personal y voluntarios, de los funcionarios del gobierno, los partidos políticos, de los medios y otras organizaciones cívicas. Se debe guardar esta información de forma confidencial pero fácil de encontrar para su uso. Los bancos de datos generalmente se usan para estos propósitos.

Segundo, se debe establecer un sistema mediante el cual los participantes en la operación puedan comunicarse. Una lista de los mecanismos que se pueden usar en este sistema incluyen: teléfono, faxes, correo electrónico, servicios de mensajería, correo, sistemas amplificadores, así como la reproducción de materiales impresos (fotocopias) y los diversos canales descritos en la *Sección L, Información Pública*. Los sistemas especializados de comunicación como los que se usan para interpretar o traducir y para comunicación móvil (walkie talkies y teléfonos celulares) pueden también ser útiles.

Un sistema eficiente incluye también los procedimientos por medio de los cuales las personas se comunican entre sí. Por ejemplo, algunas organizaciones crean un mecanismo llamado "árbol telefónico" (refiriéndose al tronco que se comunica con las ramas y éstas a su vez con las ramas más pequeñas de un árbol). Mediante este mecanismo, una persona (en la base del árbol) transmite un mensaje a cinco miembros de la operación. Cada una de estas cinco personas recibe instrucciones para contactar a cinco más; éstos, a su vez, repiten el proceso y así sucesivamente. La clave para hacer que un árbol telefónico funcione es asegurarse de que cada persona tenga un mecanismo para comunicarse (un teléfono o un medio de transporte para hacer contacto personal) y sepa dónde ubicar a la

²⁸ Vea la *Sección L, Información Pública* y la *Sección Y, Informes Postelectorales*.

persona que debe contactar. Este método puede usarse en sentido inverso para enviar información a la oficina central cuando un gran número de voluntarios se encuentre en acción, por ejemplo, el día de las elecciones.

Es importante tomar en cuenta las limitaciones de la tecnología, la infraestructura, y el presupuesto. Por ejemplo, el uso de recursos para comprar faxes no es buena idea en un país donde los teléfonos no funcionan bien. Asimismo, las computadoras son inservibles si no se tiene los programas adecuados (software) o si no existe el personal capacitado para operarlas. Un buen sistema de comunicación no se caracteriza por ser costoso o complejo; los mecanismos que proporcionen rapidez, precisión y confiabilidad en la comunicación servirán mejor las necesidades de la organización y le ahorrarán dinero.

TRANSPORTE Además de poder comunicarse, un esfuerzo exitoso de observación debe tener la capacidad para transportar personal y materiales. Por ejemplo, se necesita medios de transporte para la entrega de materiales de capacitación a las oficinas regionales, para trasladar a los observadores a los sitios de votación o para trasladar a los capacitadores a las regiones más remotas del país.

Se debe empezar por identificar las necesidades de transporte del grupo. Por lo tanto, es aconsejable desarrollar un calendario de eventos como se discutió en la *Sección B, Desarrollo de un Plan Organizativo*, para determinar el tipo, frecuencia y cantidad de transporte que será necesario para la ejecución del plan. Las actividades como el reclutamiento y capacitación de voluntarios, y la observación del día de las elecciones dependen en gran medida del transporte disponible.

El uso de medios de transporte puede ser caro y difícil de encontrar, especialmente en países en vías de desarrollo. Por lo tanto, se debe crear un inventario de los recursos disponibles con los que el grupo cuenta.²⁹ Primero, se debe aprovechar cualquier medio de transporte gratuito disponible (caminar, manejar bicicleta, prestarse vehículos donados o usar los autos de los voluntarios). Posteriormente, se debe considerar la forma en que el transporte público puede cubrir las necesidades del

grupo. A pesar de que los taxis, buses, sistemas de metro y trenes son opciones relativamente económicas, en cuestión de horarios o disponibilidad, carecen de flexibilidad y confianza. Finalmente, se debe decidir qué se deberá comprar o alquilar. Este punto inicialmente parece requerir de un gran presupuesto, pero puede convertirse en el medio más económico si usted necesita uso frecuente, flexibilidad o disponibilidad continua.

Asimismo, se debe tratar de relacionar de manera eficaz el tipo de transporte con las necesidades de la operación. Por ejemplo, se puede necesitar un vehículo de doble tracción para transportar a los capacitadores a las regiones rurales, pero no para entregar mensajes en la ciudad.

ALOJAMIENTO Como se mencionó anteriormente, realizar una operación de observación electoral puede incluir largas horas de trabajo así como viajar grandes distancias. En los casos en que las necesidades obligan a los observadores a ausentarse de sus casas, se debe hacer los arreglos necesarios para proveer alojamiento y comida a los mismos.

Por ejemplo, cuando los capacitadores tengan que visitar regiones apartadas de su centro de operaciones, puede que estén fuera de sus hogares durante unas dos o tres semanas. La manera más económica para conseguir alojamiento es encontrar miembros o simpatizantes del esfuerzo que puedan hospedarlos en sus casas. Cuando esto no sea posible, se deberá reservar habitaciones de hotel anticipadamente.

Para las reuniones también se necesitará locales adecuados. Por lo tanto, se necesitará encontrar y reservar los lugares propios para realizar conferencias, talleres de capacitación, reuniones de reclutamiento, así como reuniones de estrategia. Para reuniones grandes, muchos grupos de observación generalmente utilizan auditorios, salones escolares, salones de conferencias en hoteles o en edificios públicos o espacios abiertos como campos deportivos o plazas públicas.

Cuando las actividades de los observadores se deban realizar durante horas de comida, el grupo deberá proporcionarles los alimentos o reembolsarles

²⁹ Vea también la *Sección B, Desarrollo de un Plan Organizativo*, para una discusión sobre el presupuesto.

el costo de ellos. Esta costumbre varía en cada país y muchas organizaciones no cuentan con los recursos necesarios para cubrir estos gastos; por lo tanto el grupo debe decidir lo que puede pagar y lo que es correcto. La experiencia ha demostrado que si hay algún mal entendido o inconsistencia en cuanto a esta práctica, por muy pequeña que sea, los voluntarios pueden molestarse. Por eso, se debe considerar seriamente el desarrollo y comunicación de normas a seguir por todos los colaboradores antes de iniciar las actividades y aplicarlas de forma equitativa y consistente. (Vea el *Ejemplo 15*).

Por último, un buena operación logística debe contar con un plan de contingencia en caso de que los sistemas o procedimientos no funcionen como se esperaba. (Vea la *Definición 8*).

Los planes de contingencia deberán anticipar un amplio número de problemas potenciales que puedan socavar la logística de la observación. Los teléfonos pueden fallar o ser saboteados. La electricidad puede ser interrumpida. Las tormentas u otras condiciones climáticas pueden poner en peligro las rutas de transporte. En consecuencia, deberán incorporarse algunos medios alternativos para cumplir los objetivos logísticos del plan original. (Vea el *Ejemplo 16*)

Como ya se indicó, los arreglos logísticos no necesariamente requieren tecnología sofisticada o compleja, ni sistemas muy costosos. Generalmente, los sistemas más sencillos son menos propensos a fallar, y son fáciles de improvisar. Por lo tanto, los planes logísticos que utilizan bicicletas, mensajeros, anuncios por la radio han formado parte esencial en las operaciones con resultados exitosos. (Vea el *Ejemplo 17*)

La operación del grupo puede ser incrementada si se coordina con estas organizaciones.

Existen diferentes formas de enfocar la coordinación. Los grupos que escogen la forma más amplia de coordinación coinciden en que: se deben compartir las responsabilidades en un plan general diseñado de manera conjunta; acordar y desarrollar un código de conducta común, formularios de reportes y procedimientos democráticos de operación para la toma de decisiones; integrar la capacitación y la aplicación de los planes; compartir información; y en algunos casos emitir conjuntamente algún reporte.

Por otro lado, al adoptar un método menos coordinado, los grupos de observación pueden acordar el intercambio de información o el desarrollo de actividades conjuntas de vez en cuando. Los grupos ejecutan sus operaciones en forma indepen-



Ejemplo 15

Durante las elecciones de 1994 en Sudáfrica, el grupo nacional de observación NEON estuvo a punto de desaparecer durante el periodo crítico del conteo de votos. Algunos voluntarios de NEON, muchos de los cuales pusieron su vida en peligro por cumplir su función de observadores, creían que los líderes del grupo habían prometido pagarles algún tipo de salario y viáticos. Después de la elección (y después de que casi se había completado todo el proceso de observación), cuando los líderes del grupo aclararon que los observadores no iban a recibir ningún tipo de dinero, muchos voluntarios, desilusionados y molestos, organizaron un paro. La reputación y credibilidad de NEON se vieron afectadas cuando el paro se volvió violento.



Coordinación

Un grupo de observación no partidista rara vez observa una elección de transición en forma exclusiva. Los partidos políticos probablemente implementen alguna operación de observación, como también lo hacen las organizaciones internacionales, los medios de comunicación, y otros grupos nacionales.

plan de con•tin•gen•cia



Definición 8

Un *plan de contingencia* es el grupo de actividades a desarrollar en caso de que surjan circunstancias inesperadas o imprevistas.

diente bajo este método. La variación en los grados de coordinación puede consistir en colaborar en

**Ejemplo 16**

En las elecciones nacionales de 1993 en Yemen, después de que las autoridades gubernamentales acreditaron al grupo cívico NCFE para observar las elecciones, el NCFE procedió a planear un esfuerzo de observación a gran escala, incluyendo una tabulación paralela de votos.

Sin embargo, poco antes del día de las elecciones, el gobierno revocó la acreditación del grupo. Mientras que el NCFE apelaba a las autoridades correspondientes, los miembros del grupo diseñaron un plan de contingencia en caso de que el gobierno rechazara la apelación. Los voluntarios del NCFE recibieron instrucciones de seguir adelante con las actividades de observación planeadas. Aunque se les prohibió el acceso a los sitios de votación, trabajaron afuera de éstos, entrevistando a electores, a los representantes de partidos, y reunieron gran cantidad de información que el NCFE preparó y distribuyó. El plan de contingencia del grupo permitió que los más de 4 mil voluntarios disminuyeran la posibilidad de un fraude, debido a la confianza que transmitieron a los votantes y a la recolección de reportes útiles sobre el proceso.

**Ejemplo 17**

En Zambia, la primera etapa del conteo de votos para las elecciones presidenciales de 1991 incluía transportar las urnas electorales, aún cerradas, de diferentes sitios de votación a los centros de conteo. Los observadores nacionales sabían que las urnas corrían peligro de ser rellenas

durante el traslado si no se las cuidaba debidamente. Para complicar aún más la situación, muchos de los centros de conteo se encontraban en áreas alejadas de los sitios de votación y el número de vehículos era insuficiente para transportar las urnas y a los observadores. Éstos insistieron en acompañar a los funcionarios electorales y las urnas hasta los centros de conteo a pie. En algunos casos, los observadores transportaron las urnas sobre sus cabezas por caminos rurales, e inclusive, a través de varios ríos.

ciertos proyectos, la tabulación paralela de votos o compartir información formalmente en reuniones celebradas regularmente.

La relación entre un grupo independiente de observación nacional y los observadores internacionales varía de un país a otro y de una elección a otra. En algunos países, las organizaciones internacionales reclutan, capacitan y distribuyen a voluntarios nacionales que trabajan bajo la supervisión del grupo internacional. En otros países, las organizaciones internacionales proporcionan apoyo técnico o financiero para la formación de un grupo de observación nacional que funciona como una entidad totalmente autónoma. El grupo nacional puede aceptar o rechazar la coordinación de actividades de observación con el grupo internacional. Finalmente, algunos observadores internacionales adoptan una actitud indiferente hacia los grupos de observación nacional. En estas situaciones, la coordinación entre grupos nacionales e internacionales puede limitarse al intercambio de reportes.

Se debe tener en cuenta que, en algunas circunstancias, coordinar con otros grupos puede comprometer la independencia e imparcialidad del grupo de observación. Esto puede ocurrir si alguna de las organizaciones con las que el grupo está coordinando es demasiado partidista, no siente el compromiso de llevar a cabo una operación de calidad, o tiene alguna tendencia para emplear procedimientos antidemocráticos al administrar la operación.³⁰ En estas circunstancias, se debe tomar medidas para evitar que la credibilidad del grupo sea dañada, es decir, terminar el esfuerzo de coordinación.

**Seguridad**

Las elecciones de transición frecuentemente ocurren en ambientes donde la violencia es una preocupación constante. Un escenario político polarizado, algún antecedente de violencia, o algún conflicto armado de carácter reciente pueden aumentar la preocupación por la seguridad de los participantes en los procesos electorales, incluyendo a los observadores nacionales.

³⁰ Vea la Sección C, Organización y la Sección F, Credibilidad.

Las cuestiones de seguridad pueden crearle problemas al grupo de observación. Por ejemplo, publicitar la presencia de los observadores e informar sobre irregularidades son actividades que ayudan a promover la confianza en el proceso electoral. Sin embargo, cumplir con esta meta puede implicar que los voluntarios se expongan a diferentes peligros. Los observadores deben tener presente que sus conclusiones, en algunas circunstancias, pueden ser consideradas vergonzosas y hasta incriminatorias por algunos individuos y por las instituciones que éstos representan. Para evitar que los observadores hagan públicos sus descubrimientos, los individuos o grupos involucrados en ocasiones intentan intimidarlos o incapacitarlos.

No existe una solución sencilla para este problema. Aun así, se pueden tomar las medidas necesarias para evitar los problemas de falta de seguridad y manejar estas situaciones de manera prudente cuando surjan. Primero, no se debe ignorar la existencia del problema. Si el grupo tiene razones para creer que los observadores podrían enfrentar situaciones potencialmente peligrosas, se deberá analizar la situación. La discusión sobre ésta debe iniciarse en la junta directiva, la cual debe adoptar reglas y procedimientos relevantes. (Vea *Ejemplos de Guías y Procedimientos de Seguridad*)

Posteriormente, se debe comunicar a todos los miembros de la operación las reglas y procedimientos que se adopten. Es aconsejable incluir esta información en los manuales de capacitación, en los talleres de capacitación, y en conversaciones individuales con los observadores. Éstos necesitarán saber cómo identificar un problema potencial y cómo deben responder a los mismos, de acuerdo con los procedimientos del grupo de observación. Del mismo modo, se pueden establecer vías de comunicación entre la operación del grupo y las oficinas nacionales y regionales de las fuerzas de seguridad. Como mínimo, se debe proporcionar a los observadores un número de teléfono al que puedan llamar en caso de alguna emergencia. (Vea el *Ejemplo 18*).

Los temas de seguridad también son importantes para evaluar la libertad con que los candidatos pueden realizar sus campañas, los electores pueden votar y los funcionarios electorales pueden administrar las elecciones. La forma en que el

grupo de observación puede monitorear el efecto de la seguridad y la intimidación en estas actividades se discute ampliamente en las *Secciones P-S, U y V*.

EJEMPLOS DE GUIAS Y PROCEDIMIENTOS DE SEGURIDAD

- Todos los observadores deben reportar cualquier intento de intimidación o violencia al director ejecutivo (y/o a la policía).
- El director ejecutivo debe transmitir todos los reportes de intimidación y violencia a la policía.
- Los observadores deben alejarse inmediatamente de lugares potencialmente peligrosos y llamar a sus supervisores para recibir instrucciones adicionales.
- Si las actividades de la policía o autoridades del gobierno causan problemas, sus actividades y administración de la ley (o falta de) deben ser observadas y reportadas a los medios de comunicación e instituciones internacionales.



La Sociedad para la Cultura Democrática en Albania (SDC) enfrentó problemas con la intimidación de los votantes en las elecciones de 1994. A pesar de las amenazas recibidas, los observadores de la SDC documentaron estos incidentes. Al día siguiente de las elecciones, miembros de la SDC recibieron varios comunicados

tratando de persuadir al grupo de no hacer públicas sus averiguaciones. La SDC consideró cuidadosamente las posibles consecuencias y tomó medidas para proteger a sus miembros (así como también a aquellas personas que le proporcionaron información y que deseaban conservar el anonimato). Luego, los líderes de la SDC llegaron a la conclusión de que era más importante transmitir información de manera imparcial y profesional que temer las amenazas; esto demostró la capacidad del grupo para adaptarse y reaccionar a presiones externas. Como medida preventiva, la SDC también solicitó el apoyo del NDI y otros grupos para demostrar que la solidaridad internacional apoyaba a la SDC. Finalmente, la SDC ofreció una conferencia de prensa para dar a conocer el resultado de sus investigaciones sobre las elecciones.

