

PARTE

3

Observación de la Fase Preelectoral

- P. Sistema Electoral
- Q. Educación Cívica y de Votantes
- R. Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos
- S. Campañas Electorales
- T. Medios de Comunicación



Sistema Electoral

El sistema utilizado para determinar quiénes han sido los ganadores y perdedores en unas elecciones (pej., el método de asignación de escaños, que puede ser de representación proporcional, mayoritaria, combinada, etc.) constituye uno de los aspectos más importantes de las elecciones. Dichos métodos repercuten sobre el proceso político y, por lo tanto, sobre el gobierno derivado del mismo. La estructura y las reglas (o sea, el *marco electoral*) a través de las cuales el sistema electoral se ejecuta, aplica y examina tienen un efecto igualmente importante.

En lo que respecta al sistema electoral en sí, ya a principios del proceso los observadores deben pensar en formular un plan destinado a:

- [1] evaluar el sistema electoral en función de su diseño abstracto, en otras palabras, en base a su funcionamiento teórico según las leyes y reglamentos del país;
- [2] evaluar el sistema electoral de acuerdo a su funcionamiento en la práctica; y
- [3] si procede, promover mejoras en el sistema a través de enmiendas legislativas y reglamentarias.

La presente sección sirve de marco para la consideración de los puntos 1 y 3. En las *Secciones Q-X* se proponen sugerencias sobre cómo evaluar el funcionamiento del sistema electoral en la práctica.

Toda evaluación de un sistema electoral debe comenzar con un estudio de las leyes y reglamentos nacionales pertinentes. Dichas leyes internas figuran en la Constitución del país en cuestión, así como en sus disposiciones estatutarias (leyes electorales, leyes que rigen los partidos políticos, leyes sobre los medios de comunicación, el código penal, el reglamento interno, etc.) y en las sentencias jurídicas. En general, las reglas que forman parte de dichas leyes rigen los siguientes factores:

- [1] la asignación de escaños;
- [2] la designación de los administradores electorales;
- [3] la delimitación de distritos electorales;
- [4] la inscripción de votantes;
- [5] la inscripción de los partidos políticos y sus candidatos;
- [6] el proceso de realización de campañas, incluyendo el uso de los medios de comunicación, el financiamiento de las campañas y el uso de los recursos del Estado;

- [7] los procedimientos de votación y de conteo de votos;
- [8] la tramitación y revisión de denuncias, y la apelación de sentencias; y
- [9] la observación de las elecciones propiamente dichas.

Los grupos de observación deberán estudiar estas reglas y, en caso de que sea necesario, solicitar una explicación o interpretación adicional por parte de abogados o de los funcionarios públicos correspondientes.

Una vez analizadas la estructura y las reglas, deberá considerarse si es probable que el sistema electoral, en su diseño teórico, propicie un proceso legítimo. En primer lugar, es preciso evaluar si el esquema electoral es adecuado desde el punto de vista logístico. Por ejemplo, podría prepararse una lista de todos los plazos designados por el calendario electoral a fin de determinar si se podrá inscribir a los electores, imprimir el material electoral, entrenar a los funcionarios electorales y concluir la campaña en los plazos previstos.

En segundo lugar, deberán compararse las disposiciones de las leyes electorales con las normas jurídicas de la jurisdicción local. Por ejemplo, si existe una disposición que restringe los mítines políticos, deberá cerciorarse de que dicha restricción no infrinja las disposiciones de la Constitución nacional.

Asimismo, deberán compararse dichas disposiciones con las normas aceptadas a nivel internacional. En el Apéndice I se encuentran algunas de las disposiciones de los instrumentos principales que se aplican al ámbito de los derechos humanos. Las normas internacionales también se encuentran en las sentencias y decisiones internacionales dictadas por organizaciones intergubernamentales internacionales y por los tribunales internos de varios países.

A partir de dicho análisis puede que se llegue a la conclusión de que es procedente realizar una reforma de las leyes o reglamentos para realzar la equidad y transparencia del proceso electoral. También puede decidirse convocar una mesa redonda o seminario con funcionarios del gobierno y/o los representantes de los partidos políticos para considerar las posibles reformas electorales que se

describen en la sección sobre promoción que aparece más adelante.

PRINCIPIOS Y TEMAS GENERALES En el Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, punto común de partida en lo que respecta a las normas internacionales sobre las elecciones, consta lo siguiente:

-
- (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. . . .
 -
 - (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto. . . .
-

No existe una regla universal que defina la manera en que se aplican estas normas internacionales generales a la evaluación individual de elecciones específicas. Sin embargo, un enfoque utilizado comúnmente identifica, en el abstracto, las condiciones mínimas que satisfacen los principios de unas elecciones libres, justas y genuinas. El libro *Guidelines for International Election Observing*³¹ ofrece una enumeración concisa de dichas condiciones mínimas:

- [1] no se impondrán condiciones injustificadas sobre los partidos o los votantes;
- [2] los participantes (representantes del gobierno, las fuerzas armadas, partidos políticos y otros) respetarán los derechos de libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de reunión durante un período adecuado que permita la formación de organizaciones y campañas políticas y en el cual se pueda informar a los ciudadanos sobre los candidatos y sobre los temas de interés para el público.
- [3] se suministrarán las garantías apropiadas para proteger el voto secreto y el derecho a no ser intimidado; y

³¹ L. Garber, *Guidelines for International Election Observing* (The International Human Rights Law Group, Washington, D.C.: 1990), pág. 18. Véase también G. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (Unión Interparlamentaria, Ginebra: 1994); y *Professional Training Series #2: Human Rights and Elections*, (Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra: 1994).

- [4] se garantizará la integridad de los procesos de votación y conteo de votos.

La lista puede ampliarse para incluir principios generales, fundamentales para la legitimidad de un proceso electoral, entre ellos:

- [5] la *no discriminación* en el tratamiento aplicado a los contrincantes políticos, las condiciones que deben reunir los electores y otros derechos políticos;
- [6] el *debido proceso*, incluidos los procedimientos legislativos, reglamentarios y judiciales que rigen las notificaciones, las audiencias y las apelaciones, con miras a la protección contra sentencias arbitrarias o sesgadas y servir de recurso eficaz contra la violación de los derechos protegidos; y
- [7] *esfuerzos de buena fe para garantizar la integridad y credibilidad* del proceso electoral, incluidas garantías de que el proceso sea *transparente* y que los votantes comprendan sus derechos, sus opciones y los procedimientos de votación.

Los sistemas electorales no deben infringir ninguno de estos principios fundamentales. En particular, el principio de la no discriminación exige que cada voto tenga un valor más o menos equivalente. El lema "*una persona, un voto*" debe protegerse mediante disposiciones que reconozcan la universalidad del derecho al voto y garanticen que cada voto tenga aproximadamente el mismo valor. Por ejemplo, en lo que respecta a la universalidad del derecho al sufragio, debe evaluarse si la ley electoral limita la participación en las elecciones en base a raza, color de piel, sexo, idioma, credo, opiniones políticas o de otra naturaleza, origen nacional o social, la tenencia de propiedades, lugar de nacimiento u otra condición.³²

El marco del sistema electoral debe ser diseñado de manera que garantice que las elecciones se ejecuten y administren de forma fidedigna y que el público tenga confianza en el sistema. A fin de alcanzar dicho objetivo, el sistema electoral debe incluir un mecanismo para la designación de funcionarios electorales en base al cual las elecciones puedan administrarse con *imparcialidad* e

independencia. Si existen dudas sobre la imparcialidad, el sistema debe prever otros mecanismos que apuntalen la credibilidad del proceso.

Un recurso utilizado comúnmente cuando la imparcialidad está en tela de juicio es la asignación de una *representación equilibrada* de los diferentes intereses políticos a las comisiones electorales y a los órganos de revisión del proceso electoral. Otra solución complementaria comprende la creación de un sistema de *verificación*, en base al cual órganos legislativos, judiciales y/o de observación independientes puedan examinar a la comisión electoral. La medida en que el proceso electoral pueda ser examinado por los observadores se denomina *nivel de transparencia*. Un sistema con un alto nivel de transparencia crea un fuerte incentivo para que los funcionarios electorales administren el proceso de manera equitativa y, principalmente, promueve la confianza, tanto entre los electores como entre los contrincantes políticos. Cuando se evalúa el diseño de un proceso electoral, es preciso examinar su nivel de transparencia, así como los aspectos relativos a la imparcialidad, independencia, representación equilibrada y sistema de verificación.

Las *garantías del debido proceso* también son de importancia fundamental si se desea asegurar que el proceso electoral se administre con equidad. El sistema debe prever procedimientos para cada uno de los aspectos más importantes del proceso electoral, sea en el código electoral, en otras leyes o en los reglamentos, que comprendan los ingredientes del debido proceso, entre ellos:

- [1] *notificación* de: plazos importantes, procedimientos para inscribirse como candidato o elector, procedimientos de votación, cambios en las leyes y otros temas de importancia;
- [2] una *audiencia* o una oportunidad para ser escuchado y poder presentar opiniones, argumentos o datos importantes antes de un fallo administrativo o de la adopción de reglamentos electorales;
- [3] la *oportunidad de una revisión independiente* de las sentencias o decisiones más importantes, incluidos los criterios, normas y procedimientos establecidos que regirán las apelaciones y garantizarán decisiones oportunas; y

³² Vea el Artículo 2 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, y el Artículo 2 del *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, que figuran en el Apéndice I. Véase también la *Sección R, Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos*.

- [4] un recurso eficaz para corregir toda violación de los derechos políticos, participatorios o electorales.

PROMOCION La contribución de los grupos de observación al proceso electoral se verá limitada si el marco jurídico del país es tan defectuoso que excluye la posibilidad de que se realicen elecciones competitivas, significativas y transparentes. Por lo tanto, si el examen del proceso electoral por parte de dichos grupos identifica defectos importantes, deberán promoverse cambios en dicho proceso, ante el gobierno, la legislatura o los administradores electorales. Por ejemplo, las leyes que autorizan a los observadores nacionales a entrar a los puestos de votación y recuento y les proveen acceso a otras etapas importantes del proceso electoral, constituyen una parte importante del esfuerzo de observación. (Vea el *Ejemplo 19* y el *Apéndice I*)

Puede que la capacidad del grupo de observación de influir sobre el diseño y funcionamiento del sistema electoral requiera la contratación de abogados, expertos en política pública, peritos electorales, y de otras personas que tengan acceso a las autoridades de alto nivel del gobierno. En ese sentido, la movilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación, mítines, y campañas de envío de cartas, constituye otro

mecanismo importante para producir cambios en el sistema electoral.

Conviene elaborar una lista, por orden de prioridad, de las inquietudes que tiene el grupo de observación en lo que respecta a las leyes electorales. Dicha asignación de prioridades contribuye a evitar el gasto de recursos en cuestiones de importancia menor, y conduce a la formulación de estrategias específicas. Debe diferenciarse entre los defectos que, por su gravedad, impedirán la celebración de unas elecciones equitativas y aquellos que, en la práctica, no afectarán los resultados.



Educación Cívica y de Votantes

Una manera de determinar la legitimidad de un proceso electoral dado es verificar en qué medida el electorado está informado sobre los siguientes aspectos:

- [1] derechos y obligaciones de los votantes;
- [2] fechas y procedimientos de las elecciones;
- [3] gama de opciones (p.ej., de políticas, partidos o candidatos) entre las cuales pueden escoger los electores; y
- [4] el significado de dichas opciones.

Los votantes reciben información sobre sus derechos democráticos y sobre las elecciones mismas a través de la educación cívica, en general, y de la educación de los votantes, en particular. Normalmente, la comisión electoral nacional, algunos ministerios públicos, los medios de comunicación controlados por el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones cívicas asumen la responsabilidad de la educación de los votantes.

El efecto acumulado de todos los procedimientos utilizados para educar a los votantes para unas elecciones dadas debe evaluarse en base a la medida en que la información pertinente esté al alcance de todos los votantes que reúnen las condiciones necesarias para votar, en un formato fácil de entender y presentado de manera oportuna (en otras



Ejemplo 19

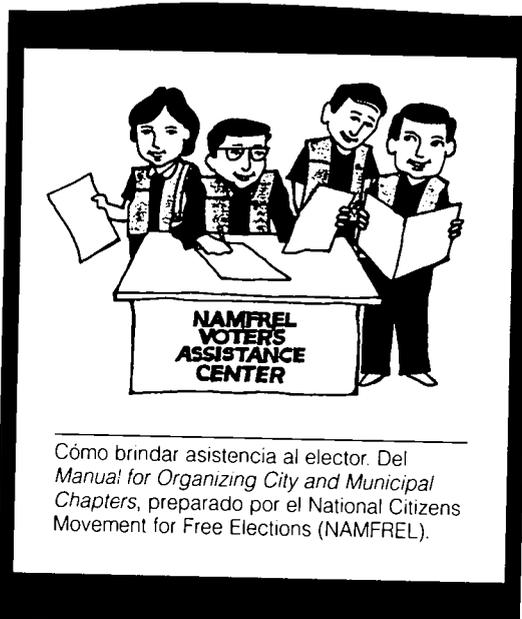
En Rumania, antes de las elecciones nacionales de septiembre de 1992, como resultado de una campaña realizada por voluntarios de grupos no partidarios, además de las inquietudes expresadas por la comunidad internacional, se logró convencer a la legislatura de que adoptara disposiciones legales para que los observadores nacionales pudieran entrar a los sitios de votación. Sin embargo, en las elecciones de Yemen, se impidió el acceso efectivo de los observadores no partidarios a los sitios de votación el día de las elecciones; sólo pudieron evaluar las elecciones en base a entrevistas realizadas fuera de los sitios de votación.

palabras, dándole un tiempo razonable al público para que pueda hacer uso de dicha información). También debe tratar de evaluarse si la información presenta los datos, procedimientos, derechos y temas más importantes de manera adecuada.

No existen métodos fáciles y sencillos con los cuales se puedan llevar a cabo dichas evaluaciones. Es preciso determinar primero qué nivel de comprensión existe entre los votantes sobre el proceso electoral. Asimismo, si existe una falta de comprensión, es preciso determinar si su naturaleza es tan generalizada o profunda que, como consecuencia, los resultados de las elecciones podrían no reflejar la voluntad real del pueblo. Puede que la falta de comprensión del proceso electoral por parte de los votantes se manifieste a través de un nivel inusualmente bajo de participación electoral o a través de un número excesivamente grande de papeletas de votación emitidas incorrectamente (también llamadas *boletas nulas o defectuosas*). Una *encuesta de opinión pública* que recopile información en base a una muestra representativa de la población electoral es una técnica a la que se puede recurrir para determinar si estos factores están presentes o no.

También puede que se concluya que el efecto acumulado de los programas existentes de educación electoral es insuficiente. Esta deficiencia ocurre con frecuencia porque los gobiernos y las comisiones electorales carecen de recursos o del compromiso necesario para llevar a cabo programas de educación electoral imparciales, o porque sus métodos de comunicación destinados a la educación de los votantes son ineficaces o pudieran conducir a conclusiones erróneas. Otra explicación muy común es que los gobiernos no prevén suficiente tiempo en el calendario electoral para la formulación y ejecución de programas de educación electoral.

Bajo estas circunstancias, puede que el grupo de observación desee realizar su propio programa de educación de los votantes. Si se desea llevar a cabo un programa integral de educación electoral, convendría considerar la manera de relacionarlo con los objetivos del grupo de observación. En otras palabras, cabe preguntarse: ¿En qué medida el programa desviará recursos (financieros, humanos



Cómo brindar asistencia al elector. Del *Manual for Organizing City and Municipal Chapters*, preparado por el National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL).

y de tiempo) de las actividades de observación? ¿Qué actividad es más importante para apuntalar el sistema democrático del país? ¿En qué actividad será más eficiente el grupo observador? ¿Están otras organizaciones pensando en llevar a cabo programas de educación electoral? Y de ser ese el caso, ¿los programas del grupo observador los complementarían o entrarían en conflicto con ellos? ¿Podría la participación del grupo observador, como proveedor de educación electoral, crear un *conflicto de interés* que reduciría su capacidad de evaluar objetivamente el proceso electoral?

En cierto sentido, todas las actividades de capacitación y de comunicación de información realizadas por el grupo observador pueden y deben considerarse como una educación electoral positiva. Los conocimientos que adquiere el electorado sobre los procesos de votación y observación a través de talleres a escala nacional, boletines noticiosos, anuncios públicos y cobertura noticiosa, dirigidos por el grupo, ayudará a los votantes a comprender mejor sus derechos y el proceso electoral. Por lo tanto, no debe menospreciarse el valor de esta contribución, que puede ser de diferentes tipos, desde la formulación de la operación de observación en sí, hasta la educación cívica de los ciudadanos.

R 0 **Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos**

INSCRIPCIÓN DE VOTANTES Los sistemas electorales requieren criterios así como un mecanismo que sirva para identificar a los votantes que reúnen las condiciones necesarias para votar, y para impedir que voten los que no las cumplen. Dicho mecanismo también se utiliza para garantizar el principio de "una persona, un voto", ya que impide que la gente vote más de una vez o en el lugar incorrecto.

El derecho universal de "participar" en el gobierno se ve afectado directamente por el proceso de habilitación/inscripción de los votantes. Debido a que, en general, la determinación de que un elector potencial cumple con las condiciones necesarias para votar constituye una condición previa de la votación en sí, es preciso evaluar el proceso a través del cual se determina dicha habilitación, y prestar atención especial a la posibilidad de que segmentos importantes de la población no tengan el derecho de votar como consecuencia de:

- [1] *criterios injustificados* que restringen el derecho de votar de los votantes, tales como el uso de distinciones basadas en raza, color de piel, sexo, religión, nacionalidad, origen étnico, grupo social, afiliaciones políticas pasadas, analfabetismo, la tenencia de propiedades y la capacidad de pago. Las restricciones justificadas pueden incluir distinciones por motivo de edad, ciudadanía, residencia y capacidad mental;
- [2] *una educación electoral* inadecuada que no instruye lo suficiente a los votantes sobre cómo determinar si reúnen o no las condiciones necesarias para votar;
- [3] el no respeto de otras garantías del *debido proceso*, especialmente cuando no existen disposiciones para la observación del proceso, la verificación de la precisión de la inscripción electoral o la impugnación de decisiones; y
- [4] *la intimidación* que impide (o inhibe) que los ciudadanos que cumplen las condiciones nece-

sarias para votar, aprendan sobre el proceso o participen en el mismo.

El proceso de inscripción representa una excelente oportunidad para movilizar voluntarios y asignarles tareas específicas. Entre éstas se encuentran el lanzamiento de una campaña de educación electoral, la observación de la conducta de los funcionarios públicos y de los seguidores de los partidos políticos y la puesta en marcha de un sistema para tramitar denuncias. Asimismo, ya que el proceso de inscripción electoral es sumamente descentralizado (con frecuencia es administrado en los sitios de votación locales y en las oficinas municipales), es análogo a los procesos de votación y de conteo de votos. Por lo tanto, al observar el proceso de inscripción electoral, el personal y los voluntarios de los grupos de observación pueden adquirir experiencia directa y de primera mano muy relacionada con las actividades que han previsto para el día de las elecciones.

En primer lugar, es preciso investigar el sistema que utiliza el país para decidir cuáles votantes cumplen con las condiciones necesarias para votar. Entre otros, existen los siguientes sistemas:

- [1] *sin inscripción electoral*: los votantes comprueban su identidad y habilitación en el sitio de



votación el día de las elecciones, mostrando a los funcionarios piezas de identidad aceptables (p.ej, la cédula de identidad, la licencia de conducir, el pasaporte, la tarjeta de residencia, la tarjeta de inscripción militar, etc.);

- [2] el registro del censo u otro registro nacional: los funcionarios públicos estudian los registros de nacimiento y los datos del censo (p. ej., el nombre, la edad y la dirección) para generar una lista electoral; o
- [3] *inscripción* (a veces llamado registro): a una hora y lugar específicos (generalmente en un edificio del gobierno municipal o en la residencia del votante), los votantes potenciales comprueban su identidad y habilitación ante funcionarios designados, para que su nombre aparezca en la lista de inscripción electoral.



Inscripción de los electores. De *Les Elections et Nous*, manual de capacitación preparado por el capítulo de Guinea de GERDDES.

En segundo lugar, es preciso identificar los problemas existentes o potenciales cuando se realiza la inscripción de los votantes. A continuación figura una lista parcial de problemas que surgen comúnmente durante el proceso de inscripción electoral:

- [1] *procedimientos* que causan problemas injustificados para algunos sectores de la población, dificultándoles la inscripción o la obtención de

la pieza de identidad que necesitan para votar. Entre estos obstáculos se encuentran: limitación de las horas o días de la inscripción electoral; ubicación inconveniente de los puestos de inscripción; pago de cuotas para inscribirse; exámenes de alfabetismo; o procedimientos excesivamente complicados, tales como la necesidad de presentar varias piezas de identidad o fotografías, necesidad de realizar varias visitas al sitio de inscripción, etc;

- [2] *conducta inapropiada* de los funcionarios de inscripción, sea intencional o accidental como, por ejemplo: intimidar a las personas que se están inscribiendo; rechazar o suprimir de la lista a votantes que reúnen las condiciones necesarias para votar; aceptar a personas que no las cumplen; alterar la lista con fines de fraude o llevarla de manera inapropiada; no distribuir las tarjetas de votación (llamadas también *tarjetas de inscripción* o *tarjetas de identificación*), etc;
- [3] *listas incorrectas*, tales como las que incluyen el nombre de personas que han fallecido o se han mudado a otra jurisdicción, el nombre de gente que no existe, de personas que se han inscrito en más de una lista o de personas que por una razón u otra no tienen derecho a votar; listas que no incluyen el nombre de personas que tienen el derecho de votar y han solicitado figurar en dichas listas; o listas en las que, por la manera en que aparece el nombre del inscrito, sería difícil ubicar dicho nombre en la lista;
- [4] falta de garantías de *transparencia* en el proceso de inscripción, reflejadas en reglamentos restrictivos o en funcionarios recalcitrantes que impiden que los observadores analicen el proceso de manera oportuna.

Existen otros motivos por los cuales debe observarse el proceso de inscripción electoral. Las listas electorales incorrectas, además de producir problemas el día de las elecciones, también pueden afectar adversamente otros aspectos del proceso electoral. Por ejemplo, en muchos países los partidos políticos formulan su estrategia de campaña en base a los datos de inscripción. Asimismo, los

límites de los distritos electorales y el número de escaños asignados a cada distrito se basan en las cifras del censo y en la información suministrada por el proceso de inscripción electoral. La ubicación de los sitios de votación así como el plan de distribución de las papeletas de votación también se determinan de acuerdo a la información recopilada durante el proceso de inscripción.

A continuación aparecen algunas de las técnicas que los grupos de observación pueden utilizar para evaluar el proceso de inscripción:

- [1] asignar voluntarios a observar las actividades de inscripción electoral en todo el país, sobre todo en zonas donde, según la investigación realizada, existe una gran probabilidad de que surjan problemas;
- [2] verificar la precisión de la información que figura en las listas electorales a través de, por ejemplo, la selección de una muestra de nombres estadísticamente significativa y la determinación, a través de entrevistas u otras actividades de investigación, de la precisión de la información;
- [3] comparar las listas electorales con las de elecciones anteriores a fin de identificar anomalías estadísticas (p. ej., cambios muy grandes en el número de personas inscritas a favor de un partido político o en una región específica);
- [4] examinar las listas, sea visualmente o por computadora, para determinar quiénes se han inscrito más de una vez, o si en dichas listas aparecen votantes que no cumplen con las condiciones del caso; y
- [5] ofrecer actividades de entrenamiento y educación cívica a otras personas sobre cómo realizar las técnicas 1-4 que se describen más arriba.

La primera, segunda y quinta técnicas requieren mucho tiempo y personal, pero al mismo tiempo son las que brindan la mayor oportunidad de desarrollar y poner a prueba una red nacional. La tercera y cuarta técnicas pueden realizarse en la oficina central, sin asignar personal al terreno. En algunos países, la autoridad electoral central entrega una lista de inscripción electoral computarizada a

los partidos políticos o a los observadores a fin de que éstos puedan verificar de manera independiente la precisión de las listas.

INSCRIPCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS CANDIDATOS Los factores relacionados con el proceso de inscripción de los partidos políticos y candidatos (llamado también *acreditación* o *determinación de admisibilidad*) son parecidos a los que se aplican a los votantes. Un tema de importancia fundamental es el derecho "a participar en la conducción de los asuntos públicos, sea directamente o a través de representantes elegidos libremente, y a ser elegido en elecciones genuinas y periódicas".³³ Este derecho es el fundamento en base al cual se determina, en unas elecciones, si los candidatos tienen una oportunidad genuina de constituirse en una opción competitiva, y si los votantes disponen de la oportunidad de escoger entre distintas opciones.

Las restricciones sobre quién puede formar un partido y quién puede competir en las elecciones a un cargo público se considerarán justificadas si no discriminan de manera inequitativa.³⁴ Cabe destacar que, históricamente, sólo algunos tipos de restricciones han cumplido con este criterio. Por ejemplo, una de las justificaciones a la que se recurre con frecuencia para negarle la participación a ciertos partidos políticos o candidatos son razones de *seguridad*.³⁵ Asimismo, para justificar las restricciones sobre la inscripción de algunos partidos, se ha recurrido al argumento de que se está impidiendo la proliferación de partidos para garantizar un *gobierno eficaz*. Sin embargo, dicha justificación debe aplicarse con suma atención en los países que están resurgiendo de un pasado no democrático, donde la creación de partidos políticos nuevos o candidatos independientes constituye una de las metas del ejercicio electoral.

Al examinar la inscripción de los partidos y candidatos, el grupo de observación debe tratar de identificar toda aplicación arbitraria o discriminatoria de la ley, si existen pruebas de que ello ha ocurrido, puede concluirse de que se han infringido las normas internacionales. Un ejemplo, entre otros, de una aplicación inadecuada de las leyes es cuan-

³³ Artículo 25 *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, que se encuentra en el Apéndice I.

³⁴ Véase, por ejemplo, el Artículo 24, del *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Condition* de la OSCE, que figura en el Apéndice I.

³⁵ Sin embargo la norma internacional de proporcionalidad, sostiene que, en general, la prohibición de participación electoral por parte de un partido se justifica solamente en el caso de los que preconizan la violencia o el derrocamiento del gobierno o socavan la integridad territorial de un estado.

do los candidatos no reciben una notificación con suficiente anticipación sobre los plazos o procedimientos a cumplirse para presentar la candidatura, o cuando los requisitos (tales como la recolección de firmas o el pago de un depósito) son injustificadamente arduos o discriminatorios. Asimismo, en aquellos casos en que se ha rechazado la solicitud de candidatura de una persona, el grupo observador deberá examinar el proceso de apelación para determinar si éste prevé las disposiciones necesarias para la realización de audiencias o de revisiones independientes.



Campanas Electorales

Durante los periodos de campañas electorales, el partidismo se generaliza a medida que cada uno de los candidatos en las elecciones compite para garantizar su victoria. Con frecuencia, dicho partidismo produce una competencia robusta, típica de una democracia sólida. Sin embargo, a veces la competencia conduce al abuso y a la injusticia; durante el periodo preelectoral ello podría tener un efecto considerable y hasta decisivo sobre los resultados de las elecciones. De no definirse y aplicarse los parámetros de la competencia, podría producirse una conducta contraria a unas elecciones equitativas y genuinas. Por lo tanto, debe considerarse muy en serio la posibilidad de realizar observaciones durante el periodo de las campañas.

En la presente sección se describe la manera de observar tres aspectos generales de las campañas electorales, a saber, 1) los recursos, 2) la intimidación, y 3) la aplicación de las leyes y la revisión independiente de las mismas. El tema del acceso de los medios de comunicación y su cobertura noticiosa, factores que tienen una gran influencia sobre las campañas, se aborda en la próxima sección.³⁶ La subsección de *Principios y Cuestiones Generales* identifica las actividades y factores principales relacionados con las campañas electorales así como su vínculo con la libertad de expresión, de asociación, de reunión y de movimiento, derechos reconocidos internacionalmente. También examina las

normas en base a las cuales deben analizarse estos temas. En la siguiente subsección, denominada *Técnicas Específicas de Observación*, se formulan sugerencias sobre cómo recopilar y analizar la información.

PRINCIPIOS Y CUESTIONES GENERALES En general, si se desea realizar una evaluación integral de un proceso electoral es preciso determinar si el proceso permite que todos los contrincantes estén en "pie de igualdad" y si existe la oportunidad de que la voluntad del electorado se manifieste de manera genuina y/o significativa.

Este término, pie de igualdad, se utiliza para describir un proceso mediante el cual se ofrece igualdad de tratamiento y una oportunidad justa. Se evalúa a través de las siguientes consideraciones:

- [1] la medida en que los candidatos tienen igualdad de acceso a los recursos (p. ej., recursos financieros y materiales, acceso a los medios de comunicación y a sus reportajes noticiosos);
- [2] el cumplimiento, aplicación y revisión efectivos de la ley electoral, (especialmente en lo que respecta a su aplicación de buena fe y a la no discriminación).

Los términos "genuino" y "significativo" son normas que se utilizan para evaluar otros componentes fundamentales del periodo de las campañas; entre dichas normas se encuentran:

- [1] la libertad y capacidad que tienen los candidatos de informar sobre sus programas a los votantes;
- [2] la comprensión de los votantes sobre el proceso (p. ej., cómo inscribirse, dónde votar, cómo marcar la boleta electoral, etc.) y sobre los temas más importantes en base a los cuales se realizará la votación;
- [3] la libertad que perciben los votantes de poder escoger y expresar, independientemente de los deseos de los demás y en completa confidencialidad, sus preferencias en las urnas electorales.

Recursos

Tanto los administradores de las elecciones como los candidatos requieren recursos; si no se

³⁶ Vea la Sección T, *Medios de Comunicación*. Para mayor información sobre actividades preelectorales, vea también la Sección P, *Sistema Electoral*, Sección Q, *Educación Cívica y de los Votantes* y la Sección R, *Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos*.

dispone de un nivel suficiente de recursos, y en proporciones equitativas, puede que tenga que cuestionarse la equidad de las elecciones.

El recurso más valioso de unas elecciones es el factor *tiempo*. Los funcionarios electorales necesitan tiempo para: escoger el sistema electoral; organizar los aspectos logísticos; entrenar y asignar a los funcionarios y a las fuerzas de seguridad; garantizar un nivel mínimo de educación electoral; elaborar un registro electoral u otros medios para verificar el derecho de votar de los votantes; inscribir a los candidatos; preparar y distribuir materiales; aceptar, contar y tabular los votos y anunciar los resultados; y examinar las denuncias.

Los contrincantes políticos (p. ej., los partidos, los candidatos y las diferentes partes de un referendo o plebiscito) requieren tiempo para: formular la estructura de su organización y preparar el mensaje de la misma; postular y formar a los candidatos; recaudar recursos financieros y materiales; entrenar y asignar a sus partidarios; realizar campañas y promover la educación y participación de los votantes; y organizar una operación de observación eficaz.³⁷

Otro recurso electoral sumamente valioso es el *dinero*. El dinero, que con frecuencia se denomina *finanzas* o *financiamiento de las campañas* dentro del contexto electoral, se requiere para: pagar los sueldos; establecer oficinas; comprar tiempo o espacio en los medios de comunicación; producir materiales; proporcionar servicios de transporte,

comunicaciones y otros medios para el sustento de la campaña; distribuir materiales de educación electoral; etc.³⁸ Asimismo, los recursos (entre ellos la mano de obra, los productos básicos o el acceso a los medios de comunicación) contribuidos a una campaña, sin compensación, también son sumamente valiosos.

Muchos sistemas electorales reglamentan el financiamiento de las campañas dividiéndolo en dos categorías, a saber, las *contribuciones* (el dinero que entra) y los *gastos* (el dinero que sale).

Con frecuencia se imponen limitaciones sobre los montos y fuentes de las contribuciones individuales. (Vea el *Ejemplo 20*)

También pueden reglamentarse los gastos de las campañas, aunque la mayoría de los países impone menos restricciones (a excepción de las leyes que rigen el uso de fondos con fines delictivos) sobre los gastos que sobre las contribuciones.

En general, los reglamentos que rigen el financiamiento de las campañas exigen que los candidatos o sus partidos políticos lleven registros financieros y los hagan públicos. Cuando existen dichos requisitos, normalmente exigen que se suministre información sobre la fuente de la contribución (o sobre el objeto del gasto), y sobre el monto y la fecha de la transacción. Si el grupo de observación desea verificar el financiamiento de una campaña, debe tratar de determinar si los informes financieros son completos y precisos, y si se han emitido de conformidad con los plazos prescritos. Asimismo puede evaluarse la manera en que la autoridad pública está haciendo cumplir los reglamentos relativos al financiamiento de las campañas. En ese sentido, es importante evaluar si los candidatos están siendo tratados de manera equitativa así como la medida en que la ley está siendo aplicada.

Otro posible objetivo de la observación es verificar la distribución de los recursos proporcionados por el gobierno para las campañas. En algunos casos, los gobiernos donan automáticamente a cada candidato, recursos tales como oficinas, teléfonos y dinero, para ser utilizados en la campaña electoral. Inicialmente, el grupo de observación puede analizar si los recursos están siendo distribuidos de manera equitativa y oportuna, y si son suficientes



Ejemplo 20

Según las leyes federales que rigen las campañas en los Estados Unidos, una persona particular no puede contribuir más de US\$1.000 por candidato por elecciones. Nadie puede aportar una contribución en nombre de otro. Asimismo, existen límites sobre el monto de las contribuciones que pueden hacer los comités

encargados de las campañas de los partidos políticos, y otras organizaciones. Sin embargo, no existe ningún límite sobre el monto que puede contribuir un candidato a partir de sus propios fondos personales a su propia campaña.

³⁷ Vea la Sección P, *Sistema Electoral*, donde aparecen sugerencias sobre cómo evaluar el calendario electoral y supervisar los niveles de preparación administrativa.

³⁸ La Sección Q, *Educación Cívica y de Votantes*, ofrece recomendaciones sobre cómo evaluar la educación electoral.

para realizar una campaña justa. Los fondos pueden distribuirse de manera equitativa entre los candidatos o en base a criterios tales como el monto de dinero recaudado de fuentes independientes o el número de firmas que logró recolectar el candidato por su propia cuenta. En ese caso, es preciso analizar lo siguiente:

- [1] si los criterios son objetivos y si se han definido claramente;
- [2] si los criterios son razonables y justos;
- [3] si los criterios están siendo administrados de manera igual para todos los candidatos; y
- [4] si los recursos se están distribuyendo en montos y en momentos que no coloquen a ninguno de los candidatos, injustamente, en situación de desventaja. (Vea el *Ejemplo 21*).

Muchos sistemas electorales tratan de limitar el uso de los recursos públicos y las actividades de los funcionarios públicos; una tarea importante es verificar de qué manera están siendo utilizados los *beneficios ofrecidos por el gobierno*. En una democracia, una de las reglas aceptadas normalmente es que todos los habitantes del país contribuyen equitativamente a los recursos del gobierno y a los sueldos de los empleados públicos y, por consiguiente, les pertenecen a ellos.³⁹ Por lo tanto, los vehículos públicos, los locales de oficina y los servicios de telecomunicaciones no deben utilizarse para fines partidistas a no ser que se brinde un acceso equitativo a los demás candidatos. Asimismo, deben existir directrices destinadas a garantizar que los medios de comunicación controlados por el gobierno presenten sólo las noticias de las actividades del gobierno y de los funcionarios públicos que realmente merezcan ser presentadas.⁴⁰

De igual modo, los funcionarios públicos que estén participando directamente en la administración de las elecciones (p. ej., los comisionados electorales, los funcionarios de los sitios de votación, los jueces y las fuerzas de seguridad) tienen una obligación especial de ser *imparciales*. A la luz del efecto real y psicológico de su conducta sobre el electorado, dichos funcionarios deben llevar a cabo sus actividades de tal manera que no pueda impugnarse su imparcialidad. Los funcionarios públicos

que no estén participando directamente en las actividades de administración electoral no deben aprovechar su autoridad o influencia oficial para interferir en el proceso electoral. Ningún funcionario público debe participar en actividades partidistas mientras esté cumpliendo sus funciones. Si las leyes o reglamentos internos no han establecido normas de esa naturaleza, el grupo observador puede contemplar, como parte de un proceso de reforma electoral, la posibilidad de promover legislación que contemple esas desventajas.

El uso de prebendas políticas, obras públicas o programas similares para fines de ventaja electoral representa otro ámbito potencial de acción gubernamental impropia. Aunque es difícil identificar y medir los efectos producidos por manipulaciones tales como la creación de empleos, programas anti-



Ejemplo 21

Durante las elecciones celebradas en Kazakstán en marzo de 1994, la ley disponía que el financiamiento de todas las campañas provendría exclusivamente del gobierno. La ley prohibía que los candidatos complementaran esta asignación estatal a través de la recaudación de

fondos provenientes de otras fuentes.

Aunque al principio este acuerdo pareció ser justo, en la práctica dio una ventaja significativa a los candidatos que ya estaban en el poder y a otros que eran bien conocidos debido a que el monto recibido por cada uno de los candidatos era muy pequeño y estaba bajo el control integral del gobierno. Los candidatos que no eran bien conocidos por los votantes no podían alcanzar el nivel de reconocimiento del que disfrutaban sus contrincantes que ya estaban en el poder.

Las elecciones celebradas en Bulgaria en 1990 también sirven de ejemplo de los problemas que pueden surgir cuando ocurre una distribución inequitativa de los recursos públicos. En ese caso, el Partido Socialista Búlgaro que ya estaba en el poder, comenzó una campaña vigorosa recurriendo a recursos que había heredado de su predecesor, el Partido Comunista. Sin embargo, los nuevos partidos de oposición tenían que depender de recursos suministrados por el gobierno. Dichos partidos perdieron muchísimo tiempo antes de poder comenzar sus campañas porque el gobierno se demoró mucho en suministrarles oficinas, teléfonos y otros recursos vitales.

³⁹ Vea el Artículo 21, párrafo (2), de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que aparece en el Apéndice I.

⁴⁰ Vea la *Sección I, Medios de Comunicación*, donde se describe cómo evaluar los medios de comunicación.

pobreza y otros programas similares para establecer una ventaja electoral, quizás el grupo de observación desee verificar y documentar si los funcionarios públicos que administran dichos programas están ofreciendo beneficios en nombre de un partido político en vez de hacerlo en nombre del gobierno. También puede documentarse si se están realizando proyectos de obras públicas a cambio de apoyo en las urnas electorales al partido en el poder, sobre todo si dichos proyectos se inician durante el periodo electoral o justo antes del mismo. La documentación y el análisis preciso y objetivo de dichas medidas puede demostrar su efecto potencial o probable sobre los resultados electorales.

Intimidación y Coacción

La importancia de una conducta imparcial es aún mayor en aquellas situaciones en las que el partido en el poder o las fuerzas armadas ha desempeñado un papel dominante en el gobierno y pudiera ejercer una influencia injusta sobre la participación electoral a través de la intimidación o de la coac-

ción. La intimidación y la coacción, sean por parte de las fuerzas armadas, funcionarios públicos, grupos paramilitares, o partidarios de un partido político, producen efectos psicológicos y sociológicos que constituyen un elemento disuasivo a la libre votación. Cuando existe un fenómeno de esa naturaleza, sólo las garantías más firmes junto con medidas de protección directas adoptadas por el gobierno pueden disipar el temor que siente el pueblo.

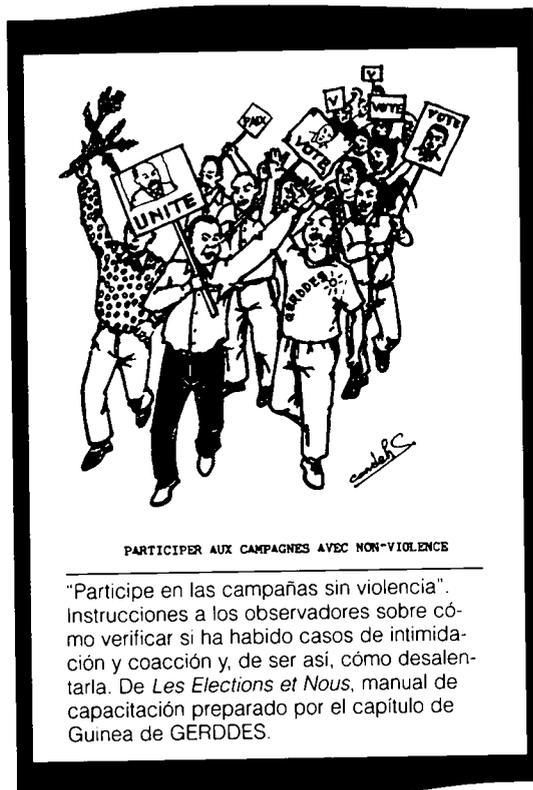
Ya que la presencia y los informes de los observadores nacionales e internacionales imparciales pueden representar un elemento disuasivo eficaz contra la intimidación, la coacción y las infracciones a la regla de imparcialidad, los grupos observadores deben pensar en la posibilidad de examinar las actividades de los entes que podrían, potencialmente, adoptar medidas de intimidación durante el periodo preelectoral. Si ya han ocurrido dichos problemas, los observadores deben solicitar o entablar recursos administrativos y/o judiciales.

Es difícil medir los efectos de la intimidación y la coacción. Sin embargo, si se logra investigar, medir y registrar sistemáticamente este tipo de denuncias, podría determinarse quién ha perpetrado dichos actos y si estos han disuadido o impedido las siguientes actividades:

- 1] las campañas llevadas a cabo por los candidatos;
- 2] la inscripción de los votantes;
- 3] la emisión de los votos por parte de los votantes;
- 4] la emisión de los votos de los electores según sus preferencias personales; o
- 5] la aplicación de las leyes electorales por parte de los funcionarios electorales.

Hay una serie de manifestaciones de intimidación y coacción que deben ser tomadas en cuenta por el grupo de observación, entre ellas:

- 1] la *violencia física*, que incluye asesinatos, secuestros, torturas, bombas, agresiones y daños a la propiedad;
- 2] las *amenazas de violencia física*, incluida la mera presencia de las fuerzas de seguridad o paramilitares en entornos sensibles (p. ej., en mítines políticos, mesas de inscripción electoral,



PARTICIPER AUX CAMPAGNES AVEC NON-VIOLENCE

"Participe en las campañas sin violencia". Instrucciones a los observadores sobre cómo verificar si ha habido casos de intimidación y coacción y, de ser así, cómo desalentarla. De *Les Elections et Nous*, manual de capacitación preparado por el capítulo de Guinea de GERDDES.

sitios de votación, centros de conteo de votos, etc.) que intimiden injustificadamente a ciertos sectores de la población;

- [3] las *presiones culturales o sociales* que aborda de manera inadecuada el sistema electoral (como las que afectan a las mujeres o a los grupos minoritarios en algunas sociedades);
- [4] las *amenazas de dificultades financieras*, incluida la pérdida del empleo, la pérdida de tierras o de subsidios a la vivienda, o la pérdida de otros beneficios financieros por no haber votado de acuerdo a los deseos del empleador o del funcionario público;
- [5] *otros abusos de autoridad*, tales como los actos destinados a demostrar la falta de capacidad de un candidato de proteger el bienestar de sus partidarios, o a interferir con los servicios básicos de infraestructura (p. ej., cortar las líneas de teléfono o de electricidad); y
- [6] la *falta deliberada de protección* a los contrincantes políticos, a los que dirigen las campañas y/o a los votantes potenciales contra cualquiera de las situaciones mencionadas en los párrafos anteriores.



Aplicación de la ley electoral. Del *Manual del Ciudadano*, guía de capacitación de 1994 preparada por el Consejo por la Democracia en México.

A fin de evaluar el factor de la intimidación es preciso tratar de medir el efecto relativo que pudiera tener cualquier irregularidad o abuso para determinar su magnitud y su efecto potencial. Una de las maneras de hacerlo es clasificando las irregularidades o abusos según su magnitud o gravedad, de la siguiente manera: a) menores; b) significativos, aunque probablemente no afecten los resultados de la votación; o c) graves, que afectarán efectivamente los resultados de las elecciones. Puede que el grupo de observación también desee determinar si el problema fue el resultado de un error inocente o de un acto intencional y deliberado. También debe considerarse si los problemas afectan de manera desproporcionada a un partido específico. Cabe destacar que las conclusiones a las que llegue el grupo de observación deben ser objetivas, precisas y, en la medida de lo posible, verificables.

A veces pueden cuantificarse los efectos de la intimidación o coacción (p. ej., cuando un número de personas declara que fue obligado a votar de cierta manera), y a veces pueden definirse (p. ej., cuando

se impide que algunos de los candidatos lleven a cabo su campaña en ciertas zonas geográficas). En otros casos es difícil cuantificar el efecto; ello ocurre cuando cientos de votantes, cuya preferencia es desconocida, temen ir a las urnas electorales, o cuando se impide de manera general a algunos de los candidatos a realizar las campañas de la manera en que desearían hacerlo.

Aplicación de las Leyes Electorales y el Proceso de Revisión

Un tema importante que debe considerarse durante el periodo de la campaña es la eficacia de los funcionarios públicos, de las fuerzas de seguridad y del sistema judicial en lo que respecta a la *aplicación* de las leyes electorales. Las instituciones que deben hacer efectiva la aplicación de la ley tienen la obligación afirmativa de adoptar medidas para impedir infracciones de los principios rectores de la libre expresión, la libre asociación, la libertad de reunión, la no discriminación y el debido proceso, así como de las leyes electorales consiguientes.

Siempre que haya motivos para creer que dichos derechos y leyes han sido infringidos, las autoridades deberán investigar, y, cuando proceda, procesar a los culpables. Dicha obligación es aún mayor durante un período electoral; cualquier omisión, tratamiento no equitativo o abuso de autoridad por el órgano obligado a hacer cumplir la ley electoral constituye una seria amenaza a la legitimidad de las elecciones y puede hacer que los votantes se pregunten si el sistema protegerá sus derechos.

El grupo de observación debe tratar de determinar si los problemas de aplicación de la ley afectan significativamente la campaña electoral y los resultados de las elecciones. Dicha evaluación debe tratar de determinar si estos problemas han tenido un efecto desproporcionado sobre algunos de los candidatos políticos y, de ser ese el caso, si dicho efecto es significativo. Al evaluar la causa de los problemas relativos a la aplicación de las leyes, puede que se concluya que dicha aplicación ineficaz es el resultado de errores no intencionales, recursos insuficientes o falta de experiencia. Aunque estos factores no constituyen una excusa que justifique el cumplimiento ineficaz de las leyes, las conclusiones del grupo observador en lo que respecta a las actividades fraudulentas, así como sus recomendaciones, deberán tomar en cuenta dichos factores.

El objetivo del *proceso de revisión* es proteger la integridad del sistema electoral a fin de que éste no sea administrado de manera inapropiada, y cerciorarse de que la aplicación de las leyes electorales sea eficaz. El proceso de revisión representa un factor fundamental para garantizar la equidad; con frecuencia constituye el árbitro pacífico y definitivo de las controversias. Por lo tanto, al igual que con los de-

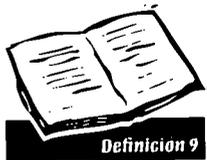
más componentes principales de un sistema electoral, debe ser objeto de observación. (Vea la *Definición 9*).

Como cuestión preliminar, es preciso evaluar si las autoridades que forman parte del proceso de revisión son *independientes*. Las normas del estado de derecho indican que un mecanismo de revisión fidedigno debe ser independiente de la influencia o control de la autoridad cuya decisión inicial está siendo impugnada. Por lo tanto, una vez que una comisión o funcionario electoral haya tomado una decisión, en primera instancia, sobre una denuncia, deberá disponerse de una autoridad de mayor nivel para revisar las apelaciones presentadas contra dicha decisión. Esa autoridad de revisión de mayor nivel debe ser un tribunal de apelaciones o una comisión que también sea independiente, donde puedan tomarse en cuenta los derechos fundamentales y otras cuestiones pertinentes. Las decisiones deben poder revisarse de manera oportuna; asimismo, el órgano revisor, sea de primera instancia o de apelación, debe tener la facultad de dictar recursos eficaces. Entre los indicadores que sirven para medir el nivel de independencia del proceso de revisión se encuentran los siguientes: el plazo de los mandatos de los miembros del órgano de revisión; la medida de autonomía de la institución; y la autoridad suprema de sus decisiones.

Un segundo factor es la *imparcialidad* del mecanismo de revisión. Si existen pruebas de los elementos que figuran a continuación, puede que haya una falta de imparcialidad; por lo tanto, estos elementos deberán ser objeto potencial de observación:

- [1.] la autoridad que selecciona a los miembros del órgano de revisión no permite la participación de todos los partidos y/o no está sujeta a la verificación por parte de instituciones independientes;
- [2.] como resultado de la composición final del órgano de revisión, las votaciones producen mayorías leales a un partido político;
- [3.] los miembros individuales, presuntamente independientes, tienen vínculos con intereses partidistas (p. ej., puede considerarse que un órgano de revisión cuyos miembros forman parte del poder judicial es partidista si éstos fueron designados a sus cargos judiciales res-

pro•ce•so de re•vi•sión



Definición 9

La *revisión* es el proceso mediante el cual se presentan denuncias de apelaciones a la autoridad electoral central o a otros órganos independientes (por ejemplo, los tribunales).

- pectivos por un mismo partido o si, aparentemente, el poder judicial no es independiente); o
- [4] un número significativo de los miembros del órgano de revisión tiene conflictos de interés, sean de naturaleza partidista o económica.

En tercer lugar, el proceso de revisión debe contar con las mismas garantías del debido proceso mencionadas anteriormente con relación a la administración de las elecciones.⁴¹ Los procedimientos relativos a las denuncias, impugnaciones y apelaciones deben señalarse de manera explícita en la ley electoral y, sobre todo:

- [1] los plazos para la presentación de las denuncias deben ser razonables;
- [2] todos los candidatos políticos y los votantes potenciales deben disponer de la oportunidad de presentar denuncias;
- [3] debe disponerse del derecho a apelar decisiones importantes de acuerdo a criterios y normas razonables de revisión que se apliquen de manera equitativa y consecuente;
- [4] dicha apelación debe poder realizarse en un tribunal judicial independiente o en otro órgano independiente que tenga la competencia de aplicar recursos efectivos;
- [5] para servir de recurso efectivo, las decisiones deben tomarse de manera oportuna; y
- [6] deben registrarse y hacerse públicas las decisiones.

TECNICAS DE OBSERVACION ESPECIFICAS

Para detectar y/o evitar que surjan problemas en las campañas, la estrategia del grupo de observación debe considerar algunas (o todas) de las siguientes actividades:

- [1] asignar observadores a los lugares donde existe la probabilidad de que surjan problemas (p. ej., en mítines políticos);
- [2] preparar y distribuir materiales escritos y organizar talleres, o programas similares, para los votantes, las personas que trabajan para los partidos y los candidatos, a fin de informarles sobre sus derechos y obligaciones y de los

recursos jurídicos que pueden utilizar en caso de que se hayan infringido sus derechos;

- [3] presentar al grupo de observación como punto focal al cual pueden recurrir los ciudadanos y los candidatos políticos en caso de abuso electoral;
- [4] presentar denuncias sobre casos de abuso en las campañas y/o ayudar a los ciudadanos a presentar denuncias cuando proceda;
- [5] fiscalizar la respuesta de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otras autoridades en lo que respecta a impedir la violencia, la intimidación y la coacción; investigar y procesar dichos abusos y ofrecer recursos efectivos a las personas afectadas; y
- [6] preparar y publicar informes que describan los diferentes tipos de problemas que pueden surgir durante las campañas.

Debe alentarse a los observadores a llenar un formulario estándar, para que el proceso de evaluación sea más objetivo, y sea más expedita la recopilación de información.⁴² Debe hacerse hincapié en la recopilación de información precisa y verificable. El formulario deberá registrar la siguiente información:

- [1] el nombre, dirección y número de teléfono de la persona que presentó la denuncia;
- [2] el nombre y/o cargo de la persona responsable del presunto abuso;
- [3] una breve descripción de la naturaleza de la denuncia (p. ej., intimidación de los candidatos, uso impropio de los recursos públicos, perturbación de las campañas, etc.) y un resumen de las circunstancias relativas a la denuncia (p. ej., la fecha, hora y lugar del suceso o sucesos);
- [4] nombre de los testigos, e información sobre cómo comunicarse con ellos;
- [5] etapa en la que se encuentra la denuncia o apelación, incluyendo información sobre la respuesta oficial dada por las autoridades públicas responsables.

Asimismo, a fin de recopilar mayor información o poder presentar un informe sobre la etapa en la

⁴¹ Vea también la *Sección P, Sistema Electoral*.

⁴² Vea el *Apéndice III* donde figura una muestra del formulario de comunicación de incidentes.

que se encuentra la investigación, en el formulario debe haber espacio para que el observador indique la naturaleza de la investigación realizada como respuesta a la denuncia, y la fecha o fechas en que hubo contacto adicional con la persona que hizo la denuncia. En caso de que la persona que presentó la denuncia tenga miedo de represalias por haberla presentado, la información sobre su identidad deberá ser confidencial.

En aquellas situaciones en las que el grupo de observación decida realizar su propia investigación, deberá ejercer suma atención. Por motivos de equidad, las personas acusadas de conducta impropia deberán tener la oportunidad de explicar su punto de vista; de igual modo, la investigación deberá llevarse a cabo sin prejuizar sobre ninguno de los acontecimientos. Puede que en muchos casos convenga hacer hincapié en la resolución del problema en vez de tratar de asignar culpa.

Según la naturaleza de la denuncia, el grupo de observación puede estudiar si los representantes oficiales (la policía, los fiscales, o los funcionarios electorales o gubernamentales) dieron respuesta a la denuncia. En ese caso, el grupo de observación deberá comunicarse con los funcionarios correspondientes, determinar si efectivamente se presentó una denuncia, si se adoptaron medidas para responder a la misma, y obtener cualquier otra información pertinente. A veces, el simple hecho de que el grupo esté solicitando información bastará para estimular una investigación más resuelta por parte de las autoridades públicas. Por otra parte, el hecho de que el funcionario no haya respondido a una demanda entablada de manera apropiada, puede ser una indicación de que el gobierno no está cumpliendo con su responsabilidad de impedir incidentes similares.

El grupo de observación decidirá si desea crear un equipo de abogados y de otras personas cuyo objetivo sería especializarse en la observación del proceso relativo a las denuncias. Dicho equipo podría ayudar a los ciudadanos a presentar denuncias y, en caso de que procediera, presentarlas en nombre del grupo de observación. Una vez más, es preciso tener cuidado cuando se ayuda a los ciudadanos a presentar denuncias o cuando se decide presentarlas en nombre de la organización; es preciso tener presente que

el proceso de seguimiento de estas demandas puede llevar mucho tiempo, requerir muchos recursos y, en algunos países, puede que los tribunales sean demasiado corruptos o demasiado lentos para servir de recurso efectivo contra problemas electorales. En esos casos, si se depende demasiado de los tribunales, podrían estar utilizándose recursos del grupo en desmedro de otras actividades más productivas.

Más aun, es preciso recordar que las elecciones representan un proceso político. Por lo tanto, puede que la búsqueda de soluciones a través de canales políticos constituya el enfoque más apropiado y eficaz para corregir los problemas. En ese caso, quizás el grupo debería presentar el problema a los medios de comunicación, a los partidos políticos o a la comunidad internacional, en vez de recurrir exclusivamente al proceso jurídico para la presentación de denuncias.



Medios de comunicación

Los medios de comunicación contribuyen de manera fundamental a la equidad de las elecciones. Con frecuencia, en una transición democrática, la situación se ve complicada por el hecho de que los medios de comunicación estaban o están controlados por el gobierno. Puede que los medios de radio y televisión públicos, en caso de que existan, no sean realmente independientes, y que aún los medios de comunicación privados muestren un sesgo a favor de uno u otro candidato. El grupo de observación puede desempeñar un papel importante, ejerciendo presión para que se elimine la censura, se distribuya de manera más equitativa el acceso de los candidatos a los medios de comunicación, sean más equitativas las noticias sobre los candidatos y los temas electorales, y se imparta una educación adecuada de los votantes a través de los medios de comunicación.⁴³ También es importante que una vez establecido el marco jurídico, el grupo de observación vigile la aplicación de sus reglas; para ello debe asignarse un equipo especial que evalúe la equidad demostrada por los medios de comunicación.

⁴³ Para mayor información sobre cómo promover cambios en las reglas que rigen los medios de comunicación, vea la Sección P, *Sistema Electoral*. Vea también Sandra Coliver y Patrick Merloe, *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (Artículo 19; Londres: 1994), donde se realiza un análisis comparativo de los problemas de acceso a los medios de radio y televisión y a la cobertura noticiosa en las elecciones de transición, y se describen las normas internacionales que pueden aplicarse para evitar dichos problemas.

La observación de los medios de comunicación se ha convertido en una actividad importante de los grupos de observación electoral nacionales. La Academia Mexicana de Derechos Humanos, miembro de la Alianza Cívica/Observación 94 (una coalición de más de 400 organizaciones civiles mexicanas), emitió una serie de informes muy importantes sobre la manera en que los medios de comunicación presentaron las noticias sobre las elecciones celebradas en México en 1994. El *Media Monitoring Project* de Sudáfrica no sólo presentó informes sobre la conducta de los medios de comunicación durante las elecciones de 1994, sino además publicó un diario sobre el tema llamado *Media Mask*. En muchos países, las ONG han incorporado el aspecto de la observación de los medios de comunicación en sus actividades electorales. Los órganos de fiscalización públicos y los partidos políticos también han comenzado a observar la conducta de los medios de comunicación durante los periodos electorales. Las descripciones que aparecen en la presente sección pueden ser de utilidad en las actividades de observación de los medios de comunicación realizadas por estas entidades.

CONSIDERACIONES GENERALES La observación de los medios de comunicación comprende cuatro aspectos principales. El primero es la observación de la manera en que el gobierno protege el derecho de los medios de comunicación de recopilar e impartir información e ideas. El segundo tiene que ver con la manera en que el gobierno y los medios de comunicación brindan acceso a los candidatos a fin de que éstos puedan comunicarse de manera eficaz con el público durante los periodos de las campañas electorales. El tercero es sobre la manera en que el gobierno y los medios de comunicación garantizan una cobertura equitativa y objetiva de los candidatos, tanto en sus segmentos noticiosos, como en la presentación de la información. El cuarto aspecto tiene que ver con la manera en que el gobierno y los medios de comunicación educan al electorado sobre cómo votar y sobre las razones por las cuales debe votar.⁴⁴

El Derecho de los Medios de Comunicación de Recopilar e Impartir Información

La observación de los medios de comunicación debe comenzar con un análisis de las medidas que ha adoptado el gobierno para proteger el derecho de los medios de comunicación de recopilar e impartir información. Dicho análisis debe concentrarse en la capacidad de los medios de comunicación de criticar las actividades que el gobierno y el partido en el poder realizan (o no realizan) para investigar la corrupción, y el grado de independencia de presiones políticas del que disfrutan.⁴⁵ Los grupos que observan los medios de comunicación pueden identificar y documentar una serie de factores que impiden que éstos cumplan con sus funciones, entre otros:

Censura e intervención directas del gobierno, incluyendo:

- [1] aplicación de las restricciones existentes (en general de conformidad con las leyes) sobre la publicación de ciertos materiales (invocando con frecuencia motivos de seguridad nacional, sobre todo en el caso de temas tales como la redefinición de fronteras nacionales o internas);
- [2] prohibición del acceso, por parte de los medios de comunicación, a ciertos partidos políticos y/o candidatos;
- [3] negativa, por parte de los medios controlados por el gobierno, de presentar reportajes o publicidad sobre algunos de los candidatos;
- [4] confiscación de publicaciones por motivos políticos;
- [5] cierre de algunos de los medios de comunicación fundamentándose en razones políticas;
- [6] enjuiciamiento de periodistas y/o editoriales por motivos de sedición u otras acusaciones (como la difamación) por cumplir con sus actividades profesionales legítimas;
- [7] imposición de ley marcial o de estados de sitio para restringir las actividades de los medios de comunicación y así obtener una ventaja electoral;
- [8] amenaza de llevar a cabo algunas de estas actividades para obtener una ventaja electoral.

⁴⁴ Vea también la *Sección Q, Educación Cívica y de Votantes*, donde aparecen sugerencias sobre la observación de las actividades de educación cívica y de los votantes.

⁴⁵ Asimismo, el análisis debe considerar cualquier acontecimiento significativo que pueda haber afectado la libertad de prensa en la historia reciente del país. Esto es especialmente necesario cuando dichos acontecimientos pudieran afectar el enfoque adoptado por los medios de comunicación en sus reportajes sobre las campañas electorales.

Modalidades indirectas de censura, entre ellas:

- [1] acciones (o falta de acción) por parte del gobierno, como resultado de lo cual los periodistas y/o las editoriales temen por su seguridad o por la seguridad de su propiedad; y
- [2] manipulación de: a) las licencias concedidas a los medios de comunicación; b) las licencias de importación del equipo y/o de los materiales que se requieren para llevar a cabo las actividades propias de los medios de comunicación; y/o c) los recursos controlados por el gobierno (tales como el papel de periódico o la electricidad) a fin de obtener una ventaja electoral.

Intimidación y ataques a los medios de comunicación con miras a impedir que éstos cumplan con su función legítima en el proceso electoral, entre otros:

- [1] ataques a los periodistas por parte del gobierno, como por ejemplo, golpes o ataques con armas de fuego por las fuerzas de seguridad contra sus personas, vehículos o locales de oficina; y
- [2] detención arbitraria de periodistas o editores a fin de interferir con sus reportajes electorales.

Falta de protección adecuada por parte del gobierno a los periodistas y editores contra actos de intimidación y ataques por parte de los seguidores de los partidos políticos o los partidarios de los candidatos y/o de extremistas políticos, así como no investigar dichos actos y no enjuiciar firmemente a los responsables de los mismos.

La autocensura, que es una consecuencia del intento de evitar la censura y la intervención por parte del gobierno, la censura indirecta, o la intimidación y ataques por fuerzas no gubernamentales con miras a impedir que los medios de comunicación cumplan con su función legítima durante el proceso electoral. En algunos casos de autocensura, puede que los editores estén suprimiendo información a fin de favorecer al candidato político que apoyan, o perjudicar al candidato al que se oponen.

Asimismo, la observación de los medios de comunicación debe evaluar la disponibilidad y funcionamiento de los mecanismos a los que pueden

recurrir los medios de comunicación para tratar de corregir los abusos, así como de los mecanismos de los que disponen los candidatos para denunciar y corregir el maltrato por los medios de comunicación; entre estos mecanismos se encuentran la presentación de denuncias ante la comisión electoral gubernamental, el órgano gubernamental encargado de fiscalizar a los medios de comunicación y/o el sistema judicial.⁴⁶

Mensajes de Acceso Directo (Publicidad Política)

La observación de los "programas de acceso directos" o los mensajes (llamados a veces "publicidad política") de los candidatos políticos debe incluir las siguientes consideraciones.

La naturaleza del tiempo de acceso suministrado, por ejemplo: si el tiempo de teledifusión es en vivo y en directo, o grabado; si todos los candidatos deben utilizar la misma disposición de espacio en los medios de comunicación impresos; si sólo puede ser una persona la que presente el mensaje en la televisión o radio o si se permite la utilización de varias fuentes; si se puede utilizar música e imágenes o no, etc.; y si todos los candidatos tienen la misma oportunidad de presentar producciones de alta calidad.

Si la magnitud del acceso a los medios impresos o al tiempo de radio y teledifusión se ha asignado equitativamente, por ejemplo: si se ha concedido el mismo espacio o tiempo a todos los candidatos políticos; o, en caso en que haya una diferencia entre los candidatos políticos principales y los numerosos candidatos de menor nivel, si se está concediendo la misma cantidad de espacio y tiempo a todos los candidatos de una misma categoría, y si la cantidad mínima que se está concediendo es suficiente para que transmitan mensajes significativos al público.

Si existen criterios imparciales para definir cuáles candidatos políticos tendrán acceso directo a los medios de comunicación impresos o al tiempo de radio y teledifusión, cuál será la asignación de dicho espacio o tiempo, y si dichos criterios incluyen disposiciones para los partidos nuevos o para los candidatos independientes.

Si se está utilizando un sistema imparcial para garantizar que no se favorezca a ningún contrin-

⁴⁶ Vea la Sección 5, *Campañas Electorales*, donde aparecen sugerencias sobre la observación de la aplicación y revisión de denuncias.

cante político dándole un acceso a espacio u horas más deseables, mientras que los demás tienen que presentarse a horas menos deseables (por ejemplo, tarde en la noche) o se les ofrece un lugar menos visible en los medios de comunicación impresos.

Si el financiamiento de los mensajes de acceso directo es equitativo, por ejemplo: si se ofrece espacio adecuado en los medios impresos o tiempo suficiente en los medios de difusión para la transmisión gratis o a una tarifa nominal de mensajes significativos; si los candidatos disponen de espacio o tiempo adicional de naturaleza comercial; y si existen limitaciones en el sentido de que ningún partido o candidato podrá monopolizar ese espacio o tiempo, aprovechar indebidamente dicho tiempo o beneficiarse del favoritismo político de los dueños de los medios de comunicación.

Noticias e Información

También es preciso fiscalizar las noticias e información relacionadas con las elecciones. Entre los factores que deben evaluarse en este ámbito están los siguientes.

Si existe un equilibrio o desequilibrio en la cantidad de cobertura noticiosa de los partidos políticos y/o los candidatos de la contienda electoral. A fin de medir dicho factor, los observadores deberán examinar los reportajes noticiosos y la transmisión de información en los medios de tele y radiodifusión con un cronómetro, tomar nota del número de segundos dedicado a cada candidato y medir los reportajes impresos con una regla para determinar la cantidad de cobertura.

Si existe un equilibrio o desequilibrio en la calidad de la cobertura. Debe evaluarse una serie de elementos, entre ellos:

- [1] si la presentación de algunos candidatos políticos es desproporcionadamente positiva (o negativa);
- [2] si es desproporcionada la cantidad de veces en que ciertos partidos o candidatos aparecen primero en las noticias;
- [3] si se escucha la voz del candidato en los reportajes sobre algunos candidatos políticos, mientras que en los informes sobre otros no se les cita directamente en los medios de

comunicación impresos o sólo se escucha la voz del locutor en los informes de radio y televisión;

- [4] si en los reportajes sobre algunos de los candidatos políticos o sobre sus eventos se utilizan fotografías y películas, mientras que no se utilizan en los reportajes sobre otros candidatos.

Si las normas de reportaje fidedigno se están infringiendo hasta tal punto que podría aducirse que se han manipulado las noticias. Entre los ejemplos que pueden observarse en los medios de televisión están los siguientes: uso constante de ciertos ángulos de cámara para que parezca que hay mucha más gente en los mítines políticos de ciertos candidatos de lo que realmente hubo, mientras que en los mítines de otros candidatos se utilizan ángulos que dan la impresión de que la muchedumbre es mucho menor de la que se encontraba ahí en realidad; transmisión de reportajes filmados que no reflejan la realidad de los eventos a fin de favorecer a ciertos candidatos políticos; la difusión de informes no fundamentados que favorecen a un candidato o perjudican a otro ante los ojos del electorado.

Si los reportajes no diferencian las actividades de los funcionarios públicos que verdaderamente son noticia de aquellas que éstos llevan a cabo como parte de su campaña electoral.

Si se está haciendo excesivo hincapié en los reportajes sobre las encuestas de opinión; ello podría favorecer a un candidato político con relación a los demás. Deben considerarse, entre otros, los siguientes factores: si las encuestas provienen de fuentes fidedignas; si se señaló en el reportaje la fuente de la encuesta; el margen de error; la época en que se realizó la encuesta; el tamaño de la muestra; la ubicación de la muestra; las preguntas reales que se hicieron y demás material de contexto; si los medios de comunicación señalaron que las diferencias entre los candidatos políticos eran equivalentes al margen de error; si se incluyeron en el reportaje los resultados de otras encuestas de buena fuente llevadas a cabo sobre el mismo tema; y si se incluyó en el reportaje la evolución en el tiempo de las tendencias que aparecieron en la encuesta.

Los programas de información de radio y televisión incluyen, entre otros, entrevistas individuales y

en grupo; debates; foros; entrevistas con los representantes de los partidos y/o los candidatos, en las que el público puede llamar por teléfono para hacerles preguntas; y mesas redondas sobre temas de importancia para las elecciones. Entre los factores que deben considerarse en este ámbito están los siguientes:

- [1] si existe un sesgo por parte del entrevistador o moderador a favor de ciertos partidos o candidatos;
- [2] si los partidos y candidatos tienen el mismo tiempo (y tiempo suficiente) para presentar sus ideas;
- [3] si se ha concedido a todos los partidos y candidatos que participarán en la transmisión la misma cantidad de tiempo de preparación para el programa.

En lo que se refiere a los reportajes de los medios de comunicación impresos, también se aplican las consideraciones generales mencionadas más arriba.

Programas de Educación de los Votantes

El último tipo de cobertura que debe observarse son los programas de educación electoral. Entre los factores que deben considerarse en este ámbito están los siguientes:

- [1] a qué hora del día se transmitieron dichos programas o anuncios, y qué importancia se les asignó en los medios de comunicación impresos;
- [2] con qué frecuencia se publicaron o transmitieron;
- [3] si los mensajes informaron adecuadamente a los votantes sobre cómo votar y por qué;
- [4] si los mensajes utilizaron también los idiomas de las minorías y/o se destinaron especialmente a un grupo que normalmente participa poco en las elecciones; y
- [5] si los mensajes favorecieron a un partido o candidato específico.

OBSERVACION DE LAS ACTIVIDADES DE RADIO Y TELEVISION En general, la mayor parte de la población obtiene su información sobre los

acontecimientos políticos a través de la radio y televisión. En la formulación de sus planes destinados a examinar el acceso de los candidatos políticos así como la equidad y objetividad de las noticias y los programas de información, los grupos de observación deberán considerar una serie de cuestiones de naturaleza práctica.

En primer lugar, debe tomarse una decisión sobre el número de estaciones de radio y televisión que serán objeto de observación. Una opción natural para las actividades de observación son los canales nacionales de radio y televisión. Las estaciones locales también pueden ser importantes, sobre todo cuando como resultado de la topografía del país, la recepción de las estaciones y canales que transmiten a partir de lugares distantes es difícil, y/o en los países en los que hay grandes diferencias de idioma entre las distintas regiones. La importancia relativa de la observación de los medios electrónicos de comunicación también se ve afectada por la tasa de analfabetismo y los sistemas de distribución de los medios de comunicación impresos, así como por el número de radios y televisores y el acceso a los mismos.

En segundo lugar, el número de observadores que se requerirá depende de: 1) el número de factores que será objeto de observación; 2) el número de estaciones y canales incluidos en el proyecto; 3) el número de horas de programación pertinente que será objeto de observación; 4) si se realizará un estudio integral de todos los programas; 5) si los programas pertinentes se transmiten al mismo tiempo en diferentes lugares; y 6) si existen cintas de video de cada uno de los programas pertinentes. Conviene que más de una persona (quizás dos o tres) evalúe cada programa para eliminar el sesgo potencial de los observadores.

En tercer lugar, entre los tipos de programas que pueden ser objeto de observación se encuentran: los programas de acceso directo en los cuales los candidatos políticos comunican sus mensajes de campaña directamente a la población en horas reservadas gratuitas y/o a través de publicidades pagadas; las noticias; los programas de información especiales que abarcan temas de importancia para las elecciones tales como los debates, las entrevistas a los candidatos, y los debates en grupo; mensajes de educación electoral preparados por el gobierno o por organizaciones civiles no partidistas. Pueden

observarse los programas generales para verificar si se está realizando una manipulación sutil, por ejemplo, si los programas de entretenimiento incluyen a candidatos o representantes, símbolos, lemas y/o canciones de un partido específico.

En cuarto lugar, el número de factores a evaluarse dependerá en cierta medida del tipo de programa objeto de observación (según se describió anteriormente en las secciones sobre acceso directo, noticias y otros temas).

En quinto lugar, una vez recopilados los datos, puede evaluarse la manera en que un tipo de medio de comunicación trata a cada uno de los candidatos políticos; asimismo, puede evaluarse la manera en que cada uno de los candidatos es tratado por varios medios de comunicación.

En sexto lugar, el número de partidos y candidatos a ser observados durante el proyecto dependerá del número que está compitiendo en las elecciones. Puede que por el volumen de los recursos disponibles, sea preciso restringir el número de candidatos políticos objeto de observación, limitándose a los que tienen una posibilidad realista de ganar.

En séptimo lugar, debe decidirse cuál será la duración del proyecto. Debe empezarse con suficiente anticipación antes del día de las elecciones para evaluar el efecto probable de la radio y televisión sobre la conducta de los votantes. En algunos países, esa pregunta debe contestarse mucho antes de las elecciones, mientras que en otros sólo se convierte en un tema importante unas cuantas semanas antes del día en que el electorado acuda a las urnas.

En octavo lugar, debe prepararse un presupuesto que prevea los siguientes costos: 1) la obtención de radios y televisores (aunque en general, éstos pueden ser suministrados por voluntarios); 2) cintas de audio y video, y equipo de grabación (en algunos casos las estaciones de radio y televisión suministran cintas gratuitas para fines de observación); 3) cronómetros; 4) elaboración y producción de los formularios de evaluación; 5) de ser necesario, el monto que se pagará a los observadores por el uso de su tiempo; y 6) la elaboración y distribución de informes sobre los resultados del proyecto de observación. Ya que probablemente no se requiera un gran compromiso de tiempo para observar las noticias, los programas de información, la publicidad política y los programas de educación

de los votantes, podría recurrirse a observadores voluntarios. Sin embargo, es preciso garantizar la continuidad de los observadores para promover la imparcialidad y producir resultados integrales; por lo tanto, puede que sea necesario remunerar a los observadores.

OBSERVACION DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION IMPRESOS Generalmente, en un mismo país se publica un gran número de periódicos y revistas y es básicamente imposible llevar a cabo una observación cabal de todos estos medios de comunicación. En general, solo pueden observarse los periódicos de circulación nacional y los diarios y revistas que tienen gran circulación en las ciudades o regiones principales.

La observación de los medios de comunicación impresos requiere una gran cantidad de recursos. Es preciso comparar la ventaja que se deriva de la observación del efecto potencial que los problemas de los medios de comunicación impresos pudieran tener sobre el proceso electoral con los recursos humanos disponibles para realizar las actividades de observación, a fin de decidir si conviene examinarlos y, de ser ese el caso, cómo realizar dicho examen. Asimismo, uno de los elementos que debe incluirse en la decisión sobre si se realiza o no la observación de dichos medios es la diversidad de opiniones políticas reflejadas en la prensa nacional, ya que puede que dicho pluralismo sea suficiente para mitigar los efectos del sesgo.

Hay una serie de consideraciones interrelacionadas que deben evaluarse antes de decidir si conviene o no observar los medios de comunicación impresos y cuál debiera ser la modalidad de dicha observación.

En primer lugar, debe decidirse cuál será el número de periódicos objeto de observación. Los diarios que tienen una influencia sobre segmentos grandes o importantes de la población deben ser objeto de prioridad. El número real de diarios a ser examinado dependerá, en última instancia, de la evaluación de las consideraciones que se describen más adelante.

En segundo lugar, debe calcularse cuál será el número de observadores requerido. Ello dependerá en parte del número de factores a ser evaluados en cada publicación examinada, tema considerado más

adelante. Por ejemplo, si se evalúan siete factores para cada publicación, se requerirá una cantidad de tiempo suficiente para: 1) examinar la publicación para identificar los artículos pertinentes; 2) escoger los artículos, si procede, que se incluirán en los archivos; 3) evaluar cada artículo en base a los siete factores e incluir la evaluación en formularios de observación; y 4) tabular los resultados y presentar un informe sobre los mismos. Todo esto puede llevar dos o más horas por publicación; por lo tanto, una persona probablemente podrá observar de tres a cinco publicaciones en un período de ocho horas.

Asimismo, es importante identificar y eliminar el sesgo potencial de los observadores. En otras palabras, más de una persona debe evaluar cada publicación examinada. Aunque bajo circunstancias ideales varias personas deberían examinar cada una de las publicaciones, lo más probable es que sean dos o tres personas las que examinen cada publicación. Por ejemplo, si tres personas evalúan cada publicación examinada, sólo podrán examinar en efecto de tres a cinco publicaciones por día, mientras que seis personas podrían examinar de seis a diez publicaciones.

En tercer lugar, debe determinarse el número de factores a ser examinado. Dicho número dependerá del número de observadores y de los recursos financieros que tiene a su disposición el proyecto. En general, se evalúa la mayoría de los siguientes factores:

- [1] el número de centímetros que se ha asignado en las columnas a cada partido político y/o candidato;
- [2] el número de veces en que se menciona el nombre de un partido o candidato;
- [3] la página en la que se encuentra el artículo y la ubicación del artículo en dicha página;
- [4] si aparece una foto junto con el artículo;
- [5] quién es la persona que aparece en la foto;
- [6] si el artículo trató de las actividades de la campaña electoral o de otro tema; (como por ejemplo, de una función gubernamental o de una acción personal); y
- [7] si el tono del artículo y/o la foto fue positivo o negativo.

Si aparece una publicidad política de uno de los candidatos, debe evaluarse si recibió espacio suficiente, si la disposición del artículo fue objeto de un tratamiento equitativo, y si la ubicación del anuncio fue equitativa en comparación con la publicidad de otros candidatos. Puede asignarse una ponderación positiva y negativa a dichos factores a fin de concluir con una clasificación global para cada artículo o publicidad.

En cuarto lugar, los datos recopilados pueden evaluarse según la manera en que una publicación específica trate a cada candidato durante intervalos específicos de tiempo. Asimismo, los datos pueden evaluarse a fin de determinar cómo es tratado cada candidato en una serie de publicaciones.

En quinto lugar, el número de candidatos a ser estudiado en cada publicación dependerá del número que participará en las elecciones y de los recursos que tiene a su disposición el proyecto de observación. Cuando hay un gran número de candidatos puede que sólo pueda examinarse a los candidatos cuyas posibilidades de ganar las elecciones sean realistas. En las elecciones proporcionales en las que hay una lista para el partido, puede que tenga que limitarse la observación a los candidatos que tengan mayor probabilidad de ocupar un escaño.

En sexto lugar, debe decidirse cuál será la duración del proyecto de observación. El proyecto debe comenzar con suficiente anticipación antes del día de las elecciones para poder medir el efecto que tendrán los reportajes impresos sobre la conducta de los votantes. Aunque puede que los votantes no presten atención especial a la manera en que se ha tratado a los candidatos políticos mucho antes del día de las elecciones, no es suficiente examinar los medios de comunicación sólo unos pocos días antes. En algunos países el aspecto de la manipulación de los medios de comunicación pudiera constituir un factor importante mucho antes del proceso electoral.

Asimismo, debe preverse un período de por lo menos una semana a inicios del proyecto para poner a prueba la metodología de observación, a fin de hacer los ajustes necesarios. Puede que sea necesario limitar el número de candidatos que se

examinará, el número de factores a ser evaluado, y/o el número de publicaciones a ser examinado, sobre todo teniendo presente el volumen de recursos financieros y humanos de los que dispone el proyecto.

En séptimo lugar, debe elaborarse un presupuesto para cubrir los costos de: 1) la suscripción a las publicaciones a ser examinadas; 2) la formulación y producción de los formularios de evaluación; 3) la remuneración de los observadores por el uso de su tiempo (si procede); y 4) la elaboración y distribución de los informes sobre los resultados del proyecto de observación. Puede que se logre obtener suscripciones gratuitas y pueda recurrirse al uso de observadores voluntarios; sin embargo, la continuidad de los observadores constituye un factor importante si se desea limitar las posibilidades de sesgo, en otras palabras, puede que sea preciso remunerarlos por la cantidad considerable de tiempo que le dedicaron al trabajo.

INFORMES SOBRE LOS RESULTADOS Los resultados de la observación de los medios de comunicación deben formar parte del esfuerzo

global de observación electoral (vea el *Apéndice IV*). Estos pueden utilizarse para tratar de cambiar, por una parte, la conducta del gobierno hacia los medios de comunicación y, por la otra, tratar de cambiar la conducta de los medios de comunicación hacia los partidos y/o los candidatos. Por lo tanto, debe formularse un plan para la difusión de los informes sobre la observación de los medios de comunicación.⁴⁷

Los resultados de la observación pueden formar parte, cuando sea necesario, de los esfuerzos destinados a proteger el derecho de los partidos, candidatos y votantes a impartir y recibir la información que necesitan para tomar decisiones fundamentadas en un proceso electoral justo. Los resultados pueden utilizarse también en los procedimientos de denuncia entablados ante la comisión electoral nacional o ante el órgano gubernamental responsable de la fiscalización de los medios de comunicación y/o ante los tribunales. También pueden suministrarse a los medios noticiosos y observadores electorales internacionales que están examinando los procesos electorales del país.

⁴⁷ Vea también la *Sección Y, Informes Postelectorales*.

PARTE

4

Observación de la Fase Electoral y Postelectoral

- U. Votación
- V. Conteo de Votos
- W. Tabulación
- X. Acontecimientos Postelectorales



Votación

La votación es el proceso a través del cual las personas que reúnen las condiciones necesarias para votar expresan su preferencia política. Aunque los métodos de votación utilizados en todo el mundo son diferentes, quizás la técnica más común es la emisión de una papeleta de voto en una urna electoral. La presente sección describe los principios básicos del proceso de votación así como los aspectos que deben ser objeto de observación y las técnicas específicas de observación del proceso.

PRINCIPIOS GENERALES Cuando se realiza un análisis integral del proceso de votación debe tratar de responderse a dos preguntas generales:

- [1] ¿Se administró el proceso de votación de conformidad con las disposiciones de las leyes electorales y de las normas internacionales? y,
- [2] ¿En qué medida hubo problemas que afectaron efectivamente los resultados de las elecciones?

Es preciso tomar en cuenta varios principios para responder a estas preguntas.

- [1] Todas las personas que hayan cumplido con las condiciones del caso deben tener una oportunidad justa de votar (o "ejercicio del derecho electoral") en elecciones periódicas. Dicho principio se deriva del derecho reconocido internacionalmente del sufragio universal.⁴⁸ Cuando se impide, sin razón, que los votantes con derecho a votar lo hagan, puede decirse que se ha suprimido injustamente su *derecho a la votación* y, por lo tanto, se les ha privado de sus derechos fundamentales.⁴⁹ Si se priva a un gran número de personas del derecho de votar, podrían verse alterados los resultados de las elecciones y, por lo tanto, plantearse serias dudas sobre su legitimidad. Asimismo, cuando las personas que no cumplen con las condiciones del caso votan, o cuando se cuentan como válidos los votos inválidos (a través de una votación doble o llenando las urnas con papeletas fraudulentas), también se ve perjudicada la legitimidad de las elecciones. En cualquiera

⁴⁸ Vea el Artículo 21, sección 3, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que aparece en el Apéndice 1.

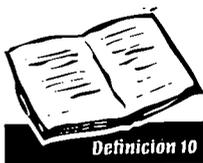
⁴⁹ Vea también la *Sección R, Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos*.

de estos dos casos, es importante determinar la magnitud de los problemas y verificar si afectan de manera desproporcionada a una categoría específica de votantes a fin de decidir si ello ha afectado efectivamente el resultado electoral.

- [2] El proceso de votación debe proteger las libertades fundamentales de reunión, asociación y expresión. Para evaluar el grado general de libertad del proceso, las conclusiones del grupo de observación deben fundamentarse en puntos de referencia relativos; en otras palabras, deben tomarse en cuenta las circunstancias bajo las cuales se están celebrando las elecciones (p. ej., si ha habido una guerra civil recientemente, si existen tensiones étnicas significativas o si, más bien, el entorno es relativamente estable, etc.). Sólo puede considerarse libre una votación cuando los votantes perciben que pueden emitir sus votos de conformidad con su voluntad individual. La intimidación, el soborno o la no garantía del voto *secreto* (sea real o percibida) representan una seria amenaza para el entorno de la libre votación. El trato inequitativo o arbitrario por parte de las autoridades públicas responsables también representa una violación potencial de este principio.
- [3] Los votantes deben comprender bien los procedimientos que se aplican a la expresión de su voluntad, así como el significado de la misma.⁵⁰

ASPECTOS A SER OBSERVADOS Durante la formulación de su plan general y, sobre todo, durante el período preelectoral, el grupo de observación deberá identificar los factores potenciales a ser ob-

dis • po • si • ción



Definición 10

La *disposición* del sitio de votación significa: (1) su estructura y diseño físico; (2) la disponibilidad y exhibición de los materiales electorales pertinentes; y (3) la presencia de funcionarios y otras personas.



"El voto es secreto". Del *Manual del Ciudadano*, guía de capacitación de 1994 preparada por el Consejo por la Democracia en México.

servados durante el proceso de votación. El grupo deberá concentrar sus observaciones en los cuatro componentes generales de la votación que aparecen a continuación.

Sitio de Votación

Ubicación: Al llegar a cualquier sitio de votación (llamado también *puesto de votación*, *centro electoral* o *casilla*), el observador deberá verificar primero que el sitio de votación tenga la identificación adecuada y se encuentre en un lugar apropiado. Una manera de privar a los votantes del derecho de votar es dando un nombre nuevo al sitio de votación, o mudándolo de lugar.

Disposición: Luego, el observador deberá evaluar el interior del sitio de votación. El primer paso del proceso es observar su *disposición*. (Vea la *Definición 10*).

La estructura y el diseño físico del sitio de votación deben garantizar el voto secreto. Las cabinas electorales deben estructurarse y ubicarse de manera que el votante pueda emitir su voto en un lugar privado. Idealmente, el sitio de votación no debe encontrarse en un lugar que pudiera intimidar

⁵⁰ Para mayor información sobre el tema vea la *Sección Q, Educación Cívica y de Votantes*, y las explicaciones que se describen más adelante bajo el título *Conducta de los Votantes*.

a los votantes, como por ejemplo, en una estación de policía o en la sede de un partido político.

El diseño del sitio de votación así como el sistema a través del cual los votantes proceden por las distintas etapas de la votación debe promover un proceso ordenado y eficiente. Aunque los sitios de votación son entornos de mucho movimiento, se requiere cierta medida de orden para impedir que los votantes y los funcionarios se sientan confundidos o intimidados. El orden tiende a reducir la posibilidad de que se cometan errores o fraude.

El paso de los votantes a través del sistema de votación debe ser tan sencillo y rápido como sea posible. Un buen sistema debe garantizar que los votantes no tengan que esperar hasta el punto en que empiecen a frustrarse y se vayan del sitio de votación antes de haber votado. Por lo tanto, es importante que el grupo de observación verifique la eficiencia y el orden de los siguientes procesos: la entrada de los votantes al sitio de votación; la comprobación de su habilitación para votar; y el proceso a través del cual reciben la papeleta o papeletas de votación (y los sobres en caso de que sea un sistema de "votación múltiple"), proceden a la cabina electoral, colocan la papeleta en la urna, reciben una comprobación de que han votado y, finalmente, salen del centro electoral. No debe olvidarse que una de las metas del grupo de observación es determinar si, como resultado de procedimientos ineficientes e inapropiados, los votantes con derecho de votar están siendo privados de dicho derecho, o si se está permitiendo que los votantes que no cumplen con las condiciones del caso emitan sus votos.

Empleo de personal: Los observadores deben tomar nota de quién se encuentra dentro del sitio de votación. Normalmente sólo las personas autorizadas y las personas que están votando deben estar presentes en la casilla electoral. En primer lugar, debe determinarse si están ausentes algunos de los funcionarios electorales o si han sido reemplazados, y la consecuencia de ello sobre la votación. En general, si falta un funcionario, la votación se demorará hasta que no haya llegado alguien que lo reemplace. En segundo lugar, debe determinarse qué partidos políticos y otras organizaciones nacionales e internacionales están representadas por observadores. En tercer lugar, debe verificarse si hay

personas no autorizadas en la casilla electoral y el efecto de su presencia.



Observación del entorno interno del puesto de votación. De *Las Tareas de los Funcionarios de Casilla*, manual de capacitación preparado por el Centro Mexicano de Defensa de los Derechos Humanos.

Materiales: Por último, debe examinarse la disponibilidad y ubicación de los materiales electorales; deben existir en cantidades suficientes (incluidas las listas de inscripción electoral, las papeletas, los sobres, la tinta indeleble, las urnas, los sellos, la hoja de control, las cabinas electorales, las mesas, etc.) para que la votación pueda proceder rápidamente. En un sistema con una sola papeleta electoral, éstas deben examinarse para garantizar que todos los partidos o candidatos figuren correctamente en la lista. En un sistema de papeletas múltiples, debe verificarse si hay un número aproximadamente igual de papeletas para cada partido o candidato, y si se están exhibiendo en lugares no discriminatorios.

Conducta de los Funcionarios.

Los funcionarios electorales son responsables de que el proceso de votación se administre de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes. Los observadores del proceso de votación deberán examinar y tomar nota de la conducta de los funcionarios electorales a fin de impedir el fraude, ayudar a corregir errores involuntarios y detectar y registrar las irregularidades.

En general, el primer paso del proceso de votación es la verificación de que el elector haya cumplido con las condiciones necesarias para

votar.⁵¹ Para determinar dicha habilitación, normalmente los funcionarios comparan la tarjeta de identificación del elector con la lista de inscripción a fin de certificar que, en efecto, el elector tiene el derecho de votar y lo está haciendo en el lugar correcto. En algunos casos, se examina parte de la mano del elector potencial (por ejemplo, el pulgar u otro dedo) para ver si está marcada con tinta indeleble, con lo cual puede verificarse si la persona ya ha votado.

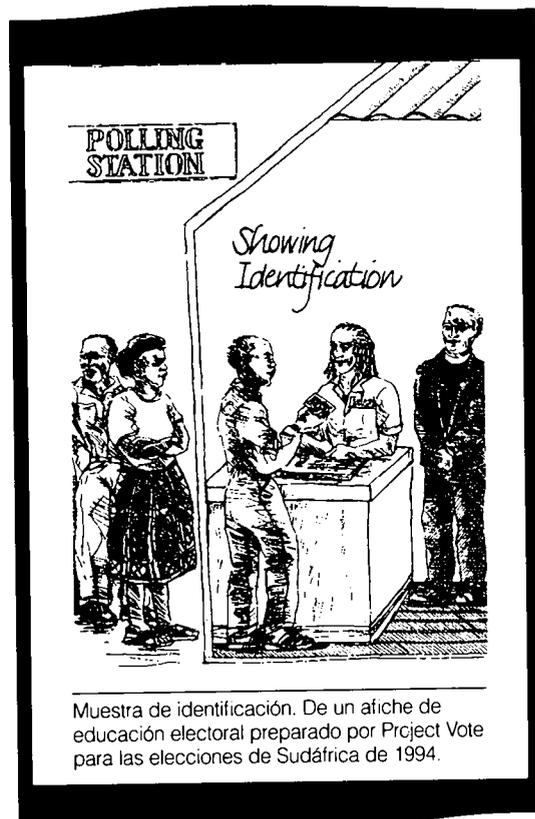
Un problema que ocurre comúnmente y que los observadores deben tener presente es el caso de los funcionarios que rechazan incorrectamente a votantes y el de los funcionarios que permiten que votantes que no tienen derecho a votar lo hagan. En cualquiera de los dos casos, si los funcionarios rechazan (o admiten) incorrectamente a un número considerable de votantes durante el proceso de votación, los observadores deben solicitar que dichos funcionarios den una explicación de sus motivos; asimismo, deben pedir que se les permita verificar, en caso de ser posible, el comprobante de

inscripción presentado por el elector y su identificación (o falta de la misma).

Asimismo, es preciso examinar todo problema que surja con relación a las papeletas de votación. En muchos sistemas electorales, los votantes cuyos nombres no aparecen en la lista de inscripción electoral pueden votar a través de una *papeleta entregada*. Asimismo, muchos sistemas permiten que los representantes de los partidos políticos impugnen la identidad del elector u algún otro factor que determina el derecho de votar del elector. En ese caso, puede que los funcionarios autoricen la emisión del voto y lo cuenten como una *papeleta impugnada*.

Los observadores deben familiarizarse con las definiciones de estos términos y de términos afines que figuran en las leyes electorales vigentes, y con la manera en que se procesan las papeletas. Generalmente, los votos entregados o impugnados se emiten y se cuentan por separado de los normales. En general, algún tipo de documentación deberá acompañar dichas papeletas hasta la etapa del conteo, en la que una autoridad de mayor nivel decidirá si estos votos deben agregarse a los resultados oficiales. El uso de papeletas entregadas o impugnadas puede reducir las tensiones en el sitio de votación porque postergan temporalmente las controversias individuales mientras que continúa el proceso normal de votación. Asimismo, de esta manera puede realizarse un análisis y cuantificación de los problemas relacionados con esta situación para poder incluir después, si procede, un número de votos que de otra manera hubiera sido descalificado. Es especialmente importante instar a los observadores a analizar y, en la medida de lo posible, registrar la información pertinente que figura en dichos documentos.

En muchos países, se marca el nombre y/o el número del votante en la lista de inscripción electoral, así como en su tarjeta de identificación y en la mano, como señal de comprobación de que la persona ha votado. Dichas medidas garantizan que los votantes no voten más de una vez. Los observadores deben verificar con suma atención si los funcionarios electorales están realizando estos procedimientos de manera adecuada. De igual modo, conviene que algunos observadores (*después de haber votado*) marquen sus dedos con tinta para comprobar si ésta puede quitarse con agua y jabón.



Muestra de identificación. De un afiche de educación electoral preparado por Project Vote para las elecciones de Sudáfrica de 1994.

⁵¹ Vea también la Sección R, *Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos*.

Con frecuencia, los sistemas electorales exigen que los funcionarios sellen y/o firmen las papeletas antes de entregárselas al elector; si una papeleta no tiene la marca requerida podría anularse durante el proceso de recuento. Los observadores deben determinar si los funcionarios electorales están marcando correctamente las papeletas.

Un paso decisivo del proceso de votación es cuando el elector indica físicamente su preferencia, sea seleccionando una de varias papeletas en el caso de que haya papeletas múltiples, o marcando la papeleta única de la manera señalada. Ya que el voto debe ser secreto, es de esperarse que los funcionarios tengan una participación mínima en esta etapa del proceso. Sin embargo, en las etapas en las que se está entregando a los votantes sus papeletas, dirigiéndolos hacia la cabina de votación, ayudando a los que necesitan tratamiento especial (p. ej., los votantes analfabetas, los que no pueden caminar o los ciegos) y manteniendo el orden, los funcionarios tienen muchas oportunidades de controlar el entorno de votación e influir sobre los votantes.

Por esos motivos, los observadores deben verificar si los funcionarios:

- [1] entienden los procedimientos requeridos;
- [2] están aplicando los procedimientos de manera efectiva;
- [3] mantienen una rigurosa imparcialidad y, cuando brindan asistencia, si demuestran la discreción adecuada y el respeto por el voto secreto;
- [4] establecen un entorno ordenado en el que todos los votantes con derecho de votar tienen la oportunidad razonable de hacerlo y no se sienten presionados por influencias indebidas; y
- [5] respetan los derechos de los observadores y de los representantes de los partidos políticos.

Asimismo los funcionarios de los sitios de votación tienen amplia autoridad para tomar decisiones en lo que respecta a denuncias, controversias o impugnaciones. Es preciso que el grupo de observación verifique la modalidad de la respuesta de los funcionarios (si la proporcionaron) y comprueben su voluntad de registrar los detalles del problema.

En algunos países, los funcionarios electorales transportan un *sitio de votación móvil* a los hospita-

les, a los hogares de los discapacitados o ancianos, o a lugares remotos. En ese caso, los observadores deben tratar de verificar que:

- [1] la urna electoral esté vacía antes de que salga del sitio de votación;
- [2] los funcionarios electorales estén llevando una cuenta detallada de las papeletas en cada etapa del proceso (p. ej., cuántas se entregaron, cuántas se emitieron y cuántas se devolvieron);
- [3] el número de papeletas en la urna electoral coincida con el número de votantes que emitió sus votos.

El derecho del votante de emitir un voto secreto es especialmente vulnerable en los sitios de votación móviles. Por lo tanto, el grupo de observación debe prestar especial atención a las características de la conducta de los funcionarios mencionadas anteriormente.

Es sumamente difícil para los observadores examinar continuamente las actividades de un sitio de votación móvil. Puede que no cuenten con un calendario o itinerario de los sitios de votación móviles o no encuentren transporte para llegar a dichos sitios. Una opción es pedirle a los funcionarios que les reserven un lugar en los vehículos que transportan las urnas electorales. Si no hay lugar para los observadores, puede que éstos tengan que recurrir a su propio transporte o a las observaciones de otros observadores (p. ej., los agentes de los partidos políticos o los representantes de otros grupos no partidarios).

Conducta de los Votantes

Una tercera categoría de actividades que debe supervisarse es la conducta de los votantes. Como se describió en la *Sección Q, Educación Cívica y de los Votantes*, las elecciones genuinas y significativas presuponen que los votantes han entendido tanto los procedimientos de votación como las políticas de los candidatos, así como el significado de los temas sobre los cuales votarán. Ya que el nivel de comprensión del elector sobre estos dos puntos afecta la cantidad de tiempo que requerirá para completar el proceso de votación, un bajo nivel de comprensión podría causar graves demoras en el proceso de

votación. Por lo tanto, el grupo de observación debe tratar de determinar si los votantes han entendido el proceso de votación y las opciones entre las cuales pueden escoger. También es preciso evaluar la medida en que los problemas en el proceso de votación, si acaso existen, son el resultado de una educación insuficiente de los votantes y si, por lo tanto, se les está privando del derecho de votar debido a demoras injustificadamente largas o votos emitidos incorrectamente.

Con frecuencia, los votantes que no entienden el proceso o sus opciones tratan de obtener ayuda de los funcionarios electorales o de otras personas (o éstos se la ofrecen) en el sitio de votación. Como se indicó más arriba, es preciso estar al tanto de los problemas potenciales que pudieran surgir si los funcionarios electorales u otras personas no mantienen una rigurosa imparcialidad cuando prestan asistencia.

La conducta de los votantes también puede ser causa de intimidación durante el proceso de votación. En general, dicha intimidación ocurre en la fila en la que esperan los votantes potenciales antes de entrar al sitio de votación. Los observadores deben tratar de identificar dichos incidentes de intimidación y determinar su efecto sobre otros votantes.

Entorno Fuera del Sitio de Votación

Aunque durante el día de las elecciones, la mayoría de los observadores se concentran en la evaluación de los procedimientos de votación (dentro del puesto de votación) es preciso también prestar atención al entorno del sitio de votación, y analizarlo.

Como se señaló anteriormente, la conducta de los votantes también puede evaluarse fuera del sitio de votación. Evidentemente, puede que otras personas muestren gran actividad en esa zona y que dichas actividades tengan un efecto significativo sobre la votación. Es preciso estar a la mira de incidentes de influencia indebida o intimidación fuera del sitio de votación y, durante ese período de tiempo, tratar de identificar el blanco, la fuente, la modalidad y el efecto de la intimidación.

Estos problemas que, como mínimo, infringen el principio del voto secreto, pueden dirigirse a los votantes que se encuentran en la cola o a los funcionarios electorales que se encuentran dentro del

sitio de votación. Entre las fuentes potenciales de intimidación se encuentran los funcionarios electorales, los partidarios políticos que se comportan con excesivo celo o miembros de las fuerzas de seguridad, y sus actos de intimidación pueden variar en cuanto a su modalidad e intensidad. Un ejemplo es el problema relativamente insignificante de campañas indebidas (p. ej., afiches y camisetas o el grito de consignas en zonas restringidas). El soborno es otro ejemplo más grave del problema. La violencia o la amenaza de violencia representa la intimidación en su modalidad más extrema.⁵²

Como se describió al final del Capítulo I, debe tratar de evaluarse el efecto que tiene la intimidación. Debe tratar de documentarse los acontecimientos más importantes y medir la magnitud de todos los incidentes. Entre las preguntas importantes que debe hacer el grupo de observación en sus informes sobre el día de las elecciones, están las siguientes:

- [1] ¿Hicieron los votantes caso omiso del intento de intimidación? ¿se vieron influidos por dichos actos, o se vieron impedidos de votar como resultado de los mismos?
- [2] ¿Cuántos votantes se vieron afectados?
- [3] ¿Cuál es la identidad (o descripción) y las características de las personas que participaron en el incidente (p. ej., los que lo perpetraron, las víctimas, los testigos, etc.)?
- [4] ¿Cómo se resolvió la situación?

(Vea el *Apéndice III*, donde aparece una muestra del formulario para informar sobre incidentes.)

TECNICAS ESPECIFICAS DE OBSERVACION

Una vez que el grupo de observación ha estudiado las distintas situaciones a las cuales pudiera enfrentarse durante la votación, debe contemplar una serie de técnicas de observación específicas para ayudarlo a evaluar los acontecimientos del día de las elecciones.

Alcance de la Cobertura

El grupo de observación debe tomar una decisión preliminar sobre la *cobertura* (en otras palabras, el alcance de las actividades de observación

⁵² Vea también la *Sección S, Campañas Electorales*, subsección sobre *Intimidación y Coacción*.

medido en función de la geografía, factores demográficos, tiempo, número de sitios de votación, número de votantes inscritos, etc.). Si tiene la suerte de contar con un número de voluntarios mayor que el número de sitios de votación, puede que el grupo desee colocar por lo menos un observador en cada sitio de votación a fin de proporcionar una *cobertura completa o integral*. Si es imposible o indeseable realizar una cobertura completa, puede que desee llevar a cabo una *cobertura parcial*.

La asignación de *equipos fijos* a una proporción específica de sitios de votación es uno de los enfoques que se utiliza en la cobertura parcial. En ese modelo, se asigna a cada equipo (compuesto de uno o más observadores) la observación de un sitio de votación predeterminado durante todo el proceso de votación.

Dicho enfoque garantiza la observación del 100% de las actividades del lugar donde está presente el equipo. Sin embargo, brinda poca información (o ninguna) sobre lo que ocurre en los sitios donde no hay equipos de observación; asimismo, dicho método limita la capacidad del grupo de impedir el fraude. Por ejemplo, cualquiera que esté pensando en cometer un fraude y sepa que existen observadores fijos en algunos sitios de votación puede orientar sus actividades a otros sitios donde no se cuenta con la presencia de observadores. Un segundo enfoque es la utilización de *equipos móviles* que pasan de un sitio de votación a otro durante el curso de la votación. Desde el punto de vista logístico, el uso de equipos móviles es más complicado y costoso (normalmente requiere vehículos para ser eficaz) que el enfoque de equipos fijos. Los equipos móviles no pueden realizar una evaluación integral del proceso en sitios de votación específicos, ya que en general, no permanecen en ninguno durante todo el período de votación.

Sin embargo, el enfoque móvil tiene la ventaja de que optimiza la geografía, la cantidad de sitios de votación, así como también el número de votantes. De igual modo, ya que el itinerario de los equipos es espontáneo y no anunciado, dicho enfoque sirve de fuerte elemento que disuade el fraude. Además, los equipos móviles pueden volver a los sitios de votación más de una vez. De hecho, conviene siempre recordar a los funcionarios electorales que

puede que el grupo de observación vuelva después. Más aún, a diferencia de sus contrapartes fijas, los equipos con transporte tienen la capacidad de investigar de manera independiente los problemas más graves, transmitir informes urgentes o celebrar conversaciones oficiales fuera de los lindes del sitio de votación.

Aun con la ayuda de los equipos móviles puede que el grupo de observación no esté en condiciones de supervisar todos los sitios de votación. Por lo tanto, deben establecerse prioridades claras sobre cuáles serán los sitios a ser visitados. Por ejemplo, puede decidirse que se quiere alcanzar una cobertura ampliamente representativa en todo el país o en una jurisdicción a fin de poder presentar un informe sobre la naturaleza global de las elecciones. Por otra parte, puede que el grupo prefiera concentrar sus esfuerzos en aquellos lugares en los que se presentaron problemas electorales en el pasado, en los que los resultados podrían ser reñidos, o en aquellos donde algunos residentes (p. ej., un grupo étnico o los partidarios de un candidato) pudieran ser blanco de abuso.

Comportamiento y Procedimientos de Observación

Independientemente del enfoque o la combinación de enfoques que se utilice, el grupo de observación debe brindar instrucciones detalladas a los voluntarios sobre sus responsabilidades, código de conducta (por ejemplo, su comportamiento general) y las técnicas específicas de observación.⁵³

Debe dársele instrucciones a los observadores en el sentido de que preserven, por encima de todo, la reputación de imparcialidad y competencia del grupo. En primer lugar, los observadores deben adoptar un enfoque abierto y de cooperación en lo que respecta a su trabajo. Al llegar al sitio de votación, deben presentarse a los funcionarios electorales y a los representantes de los partidos políticos y encontrar un lugar de donde puedan observar el proceso de manera discreta. Al mismo tiempo, los observadores deben ser diligentes en la observación y registro de todos los eventos pertinentes. Por lo tanto, conviene que no se dejen disuadir fácilmente cuando estén tratando de lograr acceso a la información.

Debe entrenarse a los observadores sobre los procedimientos adecuados a seguir en caso de

⁵³ Vea la Sección J, *Capacitación de Voluntarios* y la Sección K, *Manual de Capacitación*.

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

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

Sistema de Comunicaciones

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

Materiales para la Observación

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

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



Conteo de Votos

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

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

⁵⁴ Vea la Sección Y, *Informes Postelectorales*.

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

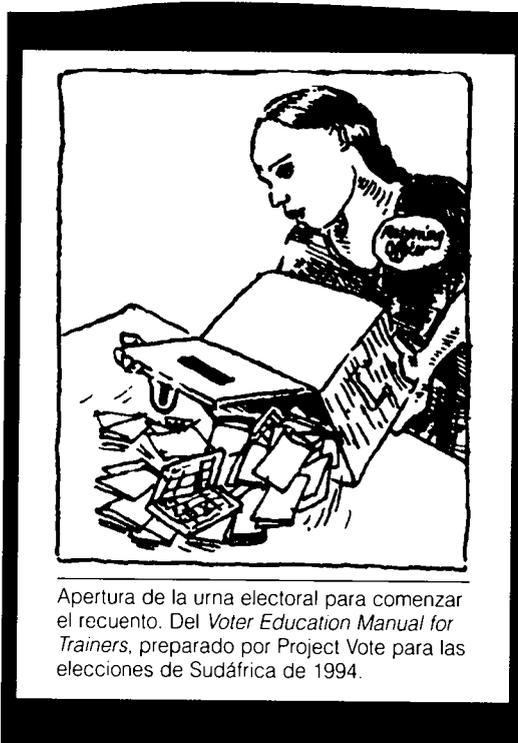
- [2] si las papeletas de votación inválidas (*viciadas, nulas o sin valor*) o irregulares (a veces llamadas *impugnadas*) se han identificado adecuadamente y se han conservado para ser examinadas;
- [3] si los resultados del conteo se están transmitiendo a las autoridades apropiadas, que tabularán los resultados de manera precisa y los presentarán a los candidatos políticos, a los observadores electorales y al público, de conformidad con las leyes y de manera oportuna;
- [4] si el proceso de conteo de votos y de transmisión y tabulación de los resultados se está realizando en un entorno transparente de manera que dichos resultados sean aceptados por todos los candidatos y por el electorado.

CUESTIONES A SER OBSERVADAS Durante el conteo de votos conviene estudiar casi los mismos factores que se observaron durante la votación. Debe prestársele atención al *entorno fuera del centro de conteo*, la *conducta de los funcionarios*, la *conducta de los agentes del partido* (o sea, los encargados de verificar las encuestas) y el *entorno fuera del centro de conteo* (para mayores detalles, vea la *Sección U, Votación*). Por ejemplo, debe determinarse si la *disposición, empleo de personal y los materiales* del centro de conteo son apropiados.

TECNICAS ESPECIFICAS DE OBSERVACION. En primer lugar, el enfoque a ser utilizado por el grupo de observación debe adaptarse al sistema específico de conteo de votos del país. En algunas elecciones, los votos se cuentan en el mismo lugar donde se emitieron, mientras que en otros, las papeletas de votación se trasladan a un lugar de conteo improvisado. Asimismo, algunos sistemas cuentan los votos inmediatamente después de haber terminado la votación, mientras que otros esperan hasta el día o días siguientes.

Cuando la votación y el conteo se realizan en el mismo lugar, los observadores deben permanecer en el sitio hasta que se haya terminado el conteo y se hayan registrado los resultados en un formulario preparado por el grupo de observación; en la medi-

da de lo posible, debe obtenerse una copia de la *lista de control* oficial. Cuando los votos se cuentan en un lugar central, los observadores deben acompañar la urna electoral desde el lugar de votación hasta el centro de conteo, en cuyo momento los observadores asignados a dicho centro asumirán la responsabilidad de garantizar que el conteo se realice de manera adecuada. Si ocurre una demora entre el proceso de votación y el de conteo, los observadores deben adoptar precauciones especiales para garantizar la integridad de los votos que se encuentran dentro de la urna electoral. En algunos países, los observadores permanecen junto a las urnas electora-



les durante toda la noche a fin de asegurarse de que nadie interfiera con el contenido.

Al observar el conteo, los observadores deben cerciorarse de que no ocurran las siguientes irregularidades:

- [1] violación de la integridad de la urna electoral (p. ej., cerraduras o sellos rotos, urnas abiertas prematuramente, etc.);

- [2] procedimientos de conteo inadecuados (p. ej., romper o marcar votos para invalidarlos; no registrar los votos válidos de conformidad con la intención claramente expresada de los votantes; agregar votos premarcados o inválidos al contenido de la urna electoral; sustituir, robar o destruir los votos o la urna electoral, etc.);
- [3] intimidación de los funcionarios de conteo o de los observadores;
- [4] errores u omisiones en los cálculos de las listas de control oficiales o cuando se han anotado las cifras;
- [5] negarse indebidamente a permitir que los observadores u otros observen el proceso o registren las denuncias en la lista de control oficial; y
- [6] presentación de los resultados sin acatar los procedimientos o plazos prescritos.

Una vez que se hayan contado los votos de los sitios de votación individuales, empieza el proceso de recolección y cálculo (*tabulación*) de sus resultados.



Tabulación

En general, el trabajo del observador no concluye cuando se termina el conteo de los votos; todavía hay partes muy importantes del proceso que deben observarse. La observación de eventos tales como la resolución de las denuncias y apelaciones, el anuncio de los resultados y la investidura

de los ganadores, se describen más adelante en la *Sección X, Acontecimientos Postelectorales*. La presente sección aborda el tema de la observación de la *tabulación* del conteo de votos. (Vea la *Definición 11*).

La presente sección también presenta una descripción detallada, aunque no exhaustiva, de una técnica de observación sumamente útil denominada *tabulación paralela de los votos* (TPV).

PRINCIPIOS Y CUESTIONES GENERALES. El proceso de tabulación es susceptible a problemas. Los funcionarios electorales inescrupulosos o no cuidadosos (o las personas que no forman parte del proceso) pueden alterar significativamente los resultados con sólo cambiar unos pocos dígitos con una pluma, o reprogramando los cálculos computarizados. Por lo tanto, si se realiza una evaluación independiente, rápida y completa de los resultados electorales, puede que se logre impedir que los funcionarios electorales u otras personas traten de alterar el recuento de los votos; así se fortalecerá la confianza de los votantes en los resultados oficiales.

Deben tomarse en cuenta dos factores importantes en la tabulación de los resultados electorales, a saber, la *precisión* y la *celeridad* en la presentación de los informes sobre los resultados. Por lo tanto, deben compararse los resultados electorales señalados por los funcionarios con los de los representantes de los partidos políticos y los de otros observadores, a fin de tratar de identificar los cálculos incorrectos, las faltas de coherencia y las anomalías. (Vea la *Definición 12*).

En caso de que el grupo de observación identifique que existe la posibilidad de una irregularidad potencial grave en el proceso de tabulación o una vez concluido dicho proceso en el lugar que se está observando, deben investigarse todas las dudas que se tengan sobre el proceso y registrar las observaciones. Estas observaciones deben transmitirse a la sede del grupo de observación tan pronto como sea posible, para que sus dirigentes puedan determinar qué medidas deberán adoptarse, si procede, y poder así iniciar una evaluación integral de las elecciones. Si se espera demasiado

ta•bu•la•ción



Definición 11

En el presente manual, la palabra *tabulación* se utiliza para describir los procesos de: (a) transmisión de los resultados de la votación desde el punto donde se han contado a un punto central de recolección, donde se combinan con los resultados de otras ubicaciones; y (b) el cálculo de los resultados globales de las elecciones.

tiempo antes de presentar observaciones importantes, podría perderse la oportunidad de influir sobre el proceso.⁵⁶

TABULACION PARALELA DE LOS VOTOS

(TPV) La tabulación paralela de los votos (TPV) es un método que se utiliza para examinar la tabulación oficial de los votos. A través de este método, los observadores electorales registran los resultados obtenidos en los sitios de votación individuales y los comparan con los resultados oficiales.⁵⁷ Es un instrumento que sirve para observar el conteo de votos. La TPV recopila los resultados reales presentados por los funcionarios electorales; en otras palabras, no depende de la técnica de las encuestas de salida.⁵⁸

El objetivo general de la TPV es verificar la precisión de los resultados presentados por las autoridades electorales, una vez transmitidos dichos resultados desde los niveles locales hasta el nivel central de la administración electoral (p. ej., del sitio de votación a la central electoral del distrito, a la capital regional, a la sede nacional). Una TPV llevada a cabo correctamente puede contribuir a:

- [1] evitar el fraude, ya que aumenta la posibilidad de descubrir si hubo una manipulación de los votos durante el proceso de tabulación;
- [2] sugerir un conteo de votos "verdadero" en casos de intento de fraude; y
- [3] realzar la confianza en los resultados oficiales y la aceptación de los mismos, cuando son coherentes con los de la TPV.

En el cuadro que aparece más adelante, se incluyen cuatro iniciativas nacionales de observación que tuvieron éxito; ilustra la precisión que puede alcanzarse cuando se cuenta con una tabulación paralela de votos bien diseñada, y ejecutada cuidadosamente.

Para implementar una TPV debe establecerse un equipo especial dedicado a este objetivo, y crear un programa especial y un manual de entrenamiento para los voluntarios en el terreno. Asimismo,



Definición 12

a • n o • m a • l í a

Una *anomalía* es una desviación o diferencia del orden, forma o regla normales. Puede que se encuentren anomalías al comparar los resultados (por ejemplo, tasas de participación de los electores,

número de papeletas viciadas, márgenes de victoria, etc.) de las elecciones actuales con los datos electorales de otros años o regiones. También pueden analizarse los resultados a la luz de la información proveniente de otras fuentes, incluido el censo u otros estudios demográficos, las listas de inscripción electoral y las listas de los partidos políticos.

Por ejemplo, supongamos que el grupo de observación analiza los resultados de la votación y encuentra que en un distrito electoral se anulaban 40% de los votos. Si los resultados en el resto del país indican que la tasa promedio de votos viciados es de 10%, puede que exista una anomalía en ese distrito que merezca mayor investigación.

es preciso tomar en cuenta la responsabilidad que recaerá sobre los hombros del grupo de observación una vez iniciada la TPV. Si se ejecuta inadecuadamente o si se interpreta de manera inexperta, la información proveniente de una TPV puede causar gran confusión. Por lo tanto, es de suma importancia que la TPV se realice con profesionalismo y atención y que, sin revelar los lugares exactos en los que se realizará la observación, se señale y explique la metodología de la iniciativa.

Al diseñar una TPV, deben considerarse desde un principio las ventajas y desventajas que ofrecen, por un parte, la celeridad y, por la otra, la precisión. En otras palabras, habrá que escoger entre un *conteo rápido* basado en estadísticas y en muestreos escogidos al azar para proyectar los resultados fundamentándose en un número limitado de sitios de votación, y un esfuerzo *integral* que recopila y tabula los resultados a partir de todos o casi todos los sitios de votación.

La opción estratégica entre la celeridad y la integralidad es relativamente sencilla. Si lo que se quiere es obtener rápidamente resultados electorales precisos y fidedignos, conviene llevar a cabo un

⁵⁶ Vea también la Sección Y, *Informes Postelectorales*.

⁵⁷ Vea L. Garber y G. Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulations," *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 2 (Washington, D.C.: abril 1993), pág. 95. Publicación autorizada por Johns Hopkins University Press.

⁵⁸ En esta técnica, se realiza una encuesta de las preferencias de los votantes, después de que han votado y cuando salen del sitio de votación.

muestreo escogido al azar. Por otra parte, si sólo un conteo integral de los sitios de votación servirá para convencer al electorado de que los resultados son genuinos, deberá utilizarse un sistema más completo y, por lo tanto, más lento.

En general, un conteo rápido atiende los criterios de precisión, credibilidad y celeridad, y puede realizarse tabulando los resultados de varios cientos de sitios de votación seleccionados al azar. El primer paso de un conteo rápido es determinar el tamaño de la muestra. Debido a que la historia electoral de los países en situación de transición es limitada, se tiende a utilizar muestras relativamente grandes (por lo menos 10% de los sitios de votación) y hechas al azar. Si existen muchos datos demográficos, o si la población electoral es muy grande, o si la sociedad es relativamente homogénea, puede que baste una muestra más pequeña. Por ejemplo, en los Estados Unidos se aplican los tres factores; por lo tanto, las encuestas de opinión pública requieren menos de 2000 personas seleccionadas al azar para realizar una proyección precisa de lo que opinan los 250 millones de habitantes del país.

La *estratificación* es una técnica avanzada que puede utilizarse para reducir aún más el margen de error global de la muestra y trazar proyecciones preliminares cuando se cuenta con sólo unos pocos puntos de muestreo. Pueden estratificarse los lugares de votación de acuerdo, por ejemplo, a la región administrativa a la que pertenecen, a las características demográficas (zonas urbanas, semiurbanas, rurales, etc.), a la condición socioeconómica y a las diferencias entre los sexos.

El grupo de observación deberá subdividir las actividades del TPV en las siguientes tareas:

- [1] administración y organización general;
- [2] diseño de la muestra y su programación en computadoras;
- [3] procesamiento de datos;
- [4] análisis estadístico;
- [5] reclutamiento, entrenamiento y asignación de voluntarios;

- [6] comunicaciones y logística; y
- [7] relaciones públicas.

El reclutamiento de voluntarios con experiencia en áreas especializadas como la demografía, la estadística, la programación de computadoras y las comunicaciones contribuirá enormemente al éxito de la operación.

Para planificar la operación es importante contar con la siguiente información:

- [1] una lista de todos los sitios de votación y su ubicación;
- [2] el número total de personas que aparece en la lista de inscripción de cada sitio de votación;
- [3] el número total de votantes inscritos en cada distrito o jurisdicción; e
- [4] información demográfica que pueda utilizarse para fines de muestreo y estratificación.

No se deben ignorar las dificultades potenciales que pudiera encarar la TPV al tratar de obtener la información básica que requiere. En varios países, las comisiones electorales nacionales no han podido o no han estado dispuestas a informar con precisión sobre el número autorizado de sitios de votación o el número total de votantes inscritos antes del día de las elecciones.

Para los conteos rápidos, también se requiere una computadora y un operador de computadoras calificado. La capacidad de computación puede utilizarse para *extraer* la muestra, registrar los resultados y calcular los resultados proyectados, sobre todo en aquellos casos donde todavía no se cuenta con información sobre todos los puntos de muestreo. Asimismo, puede que también se necesite a un experto en estadística y quizás a una persona que conozca la demografía de la región en caso en que no se reciban los resultados del 100% de la muestra. En organizaciones bien abastecidas, las computadoras pueden distribuirse a diferentes lugares del país para acelerar la recolección de los resultados. Esta información puede transmitirse a la sede a través de un módem

o de un diskette. También pueden utilizarse métodos de comunicación y transporte tradicionales más lentos.

Antes del día de las elecciones, debe introducirse en la base de datos la siguiente información:

- [1] nombre del sitio de votación;
- [2] ubicación del sitio de votación;
- [3] código numérico que identifica el sitio de votación (dicho código puede ser designado por las autoridades centrales o establecido por el grupo de observación);
- [4] nombre del distrito o jurisdicción en el que se encuentra el sitio de votación; y
- [5] número de votantes inscritos en el sitio de votación.

Cada uno de los observadores a quien se ha asignado la recolección de los resultados reales deberá estar en el lugar donde se hará el conteo antes de que se abran las urnas para contar los votos. El observador debe estar pendiente del proceso de conteo, observar y registrar cualquier irregularidad, y recolectar los resultados del conteo. Asimismo, debe llenar una lista de control (vea el *Apéndice III*) que deberá incluir la siguiente información:

- [1] nombre del observador correspondiente;
- [2] hora de la observación;
- [3] número total de votos emitidos;
- [4] votos que recibió cada contrincante (p. ej., los candidatos, los partidos políticos o los resultados de un plebiscito); y
- [5] la evaluación subjetiva del observador sobre la integridad del proceso en el sitio de votación/conteo observado.

Los observadores deben tratar de comunicar su datos a la sede de la TPV tan pronto como sea posible.

A medida que el equipo de estadística reciba todos los datos de las elecciones, deberá asumir la responsabilidad sobre el diseño de la muestra y el análisis de dichos datos. La selección de los puntos

de muestra (p. ej., sitios de votación o votantes individuales), la medida deseada de precisión y de intervalo de confianza, y la metodología de conteo de votos adoptada por el gobierno, afectarán el diseño y tamaño de la muestra. De igual modo, el equipo de estadística deberá formular una estrategia para el uso de puntos de muestreo de reemplazo en aquellos casos en los que, por problemas de personal o logística, no puedan utilizarse los puntos de muestreo originales.

Una parte importante de la TPV es la realización de ejercicios de *simulación* antes del día de las elecciones. Una simulación parcial o total ayudará al grupo de observación a entrenar a su personal, generar publicidad, resolver los problemas del sistema o demostrar la credibilidad de la operación.

Al formular el plan de la TPV, debe hacerse hincapié en el tema de las comunicaciones.⁵⁹ La situación ideal es cuando la red telefónica nacional es grande, libre de intervención gubernamental. De no poder utilizarse la red telefónica, puede recurrirse a radios, o entregar personalmente los resultados

COMPARACION DE LOS RESULTADOS DE LA TPV CON LOS RESULTADOS OFICIALES

Elecciones	Candidatos	TPV (%)	Resultados oficiales (%)
Chile 1988	Si	43,01	44,00
	No	54,71	53,30
Bulgaria 1990	Partido A	46,99	47,15
	Partido B	36,13	36,20
	Partido C	8,19	8,19
	Partido D	6,31	6,31
Zambia 1991	Partido A	74,10	76,00
	Partido B	23,00	24,00
Paraguay 1993	Partido A	40,14	40,90
	Partido B	32,83	32,83
	Partido C	24,97	23,40

⁵⁹ Vea también la *Sección M, Logística*.

en las sedes regionales y en la sede nacional. Para poder presentar la información derivada de la TPV cuando han surgido problemas de comunicaciones resultantes de impedimentos tales como líneas telefónicas saboteadas o mal clima, debe contarse con planes para situaciones imprevistas.

Asimismo, el grupo de observación debe cerciorarse de que el plan de la TPV se explique correctamente, tan pronto como sea posible, al gobierno y funcionarios electorales, a los medios de comunicación y a los dirigentes de los partidos políticos. En general, se requiere la cooperación de los funcionarios electorales para garantizar la factibilidad de la TPV. Por ejemplo, puede que se requiera un entrenamiento especial para que los voluntarios de la TPV tengan acceso al proceso de conteo de votos o tengan derecho a obtener una lista de control oficial. Si no se ha conseguido dicho permiso, tendrán que hacerse arreglos alternativos con uno o más partidos políticos cuyos representantes tengan acceso a los sitios de votación.

No debe esperarse un apoyo inmediato a la TPV. Puede que los funcionarios electorales consideren que dicha iniciativa constituye una violación de sus responsabilidades y, además, una fuente

potencial de confusión para los votantes. Debe hacerse todo lo posible por convencer a los funcionarios electorales y, en general, al partido en el poder, que la implantación de un sistema de TPV fidedigno obrará en beneficio de todos.

Un componente importante de una TPV fidedigna es la comunicación de sus resultados. El informe deberá presentarse de manera de garantizar el máximo de confianza a todas las partes interesadas. Por lo tanto, conviene seleccionar un lugar neutro para anunciar los resultados, atenerse a cualquier calendario ya publicado (a fin de que no parezca que se están falsificando los cálculos) y estar listo a explicar o defender cualquier aspecto de la operación. Asimismo, el grupo de observación debe estar listo a oponerse a presiones tendientes a acelerar la presentación del informe porque se está compitiendo con otras fuentes, o demorar el informe si sus resultados pudieran ser poco populares. (Vea el *Ejemplo 22*)

Cabe destacar que la TPV sólo aborda los problemas que pudieran surgir durante el proceso de tabulación. Puede que una tabulación correcta de los conteos no tenga ningún sentido si existen deficiencias básicas en el procedimiento de votación o si ocurren otros problemas graves durante el día de las elecciones. Por lo tanto, la TPV debe formar parte del esfuerzo más general de observación de las elecciones. Una manera de reforzar la TPV es incluir la evaluación de los aspectos *cualitativos* del proceso en la realización de la TPV.⁶¹ Los observadores de la TPV pueden presentar un primer informe desde los sitios de votación unas cuantas horas antes de que abran dichos sitios. El informe puede incluir la consideración de varios factores importantes del proceso de votación.⁶² El informe sobre el conteo de los votos puede incluir respuestas a varias interrogantes de naturaleza cualitativa relacionadas con los procesos de votación y conteo. Pueden calcularse por computadora las cifras que aparecen en dichos informes y así reforzar el componente de recuento de votos de la TPV. Más aun, la TPV misma debe verse complementada por informes provenientes de los observadores que se encuentran en los sitios de votación



Ejemplo 22

La importancia de un conteo rápido se demostró la noche del plebiscito celebrado en Chile en octubre de 1988, cuando el Ministerio del Interior demoró el anuncio de la tabulación oficial de los votos, a pesar de haber prometido que los resultados se presentarían inmediatamente

una vez recibidos. Algunos temieron una manipulación general o hasta una anulación de los resultados. La comunicación de los resultados de la TPV por parte de los partidos de oposición y de un grupo no partidista fue uno de los elementos que indujo a los seguidores principales de Pinochet, incluidos los dirigentes del partido y los miembros de la Junta, a reconocer que había resultado victoriosa la campaña del "No". Al final, el Ministerio del Interior publicó los resultados a las 2:00 a.m., seis horas después de haber cerrado los puestos de votación.⁶⁰

⁶⁰ Vea L. Garber y G. Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulations," *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 2, (Washington, D.C.: Abril 1993). Publicado con la autorización de Johns Hopkins University Press.

⁶¹ Para mayor información sobre la definición y explicación de las evaluaciones cuantitativas, vea la *Sección Y, Informes Postelectorales*.

⁶² Vea el *Apéndice III*, en el que aparece la muestra de un formulario de informe de las cuestiones cualitativas.

que no formaron parte de la muestra de la TPV, a fin de producir una evaluación global de lo sucedido el día de las elecciones. (Vea el *Ejemplo 23*)



Acontecimientos Postelectorales

La incertidumbre es común durante los días posteriores a la celebración de las elecciones, quizás como resultado de demoras en la presentación de los resultados, información incompleta, impugnaciones no resueltas que han quedado pendientes en el sistema de denuncias, rumores sobre lo que sucederá después de que se anuncien los resultados (por ejemplo, manifestaciones u opresión), etc. Durante el periodo postelectoral, las incertidumbres aumentan con las tensiones y, en algunos casos, pueden producir graves infracciones de los procedimientos electorales y hasta casos de violencia.

Puede celebrarse una conferencia de prensa a mitad del día de las elecciones para informar sobre temas cualitativos, y otra para presentar el cálculo de la TPV sobre los resultados de las elecciones; después de esta etapa, puede que el grupo de observación decida preparar una declaración postelectoral (que puede ser provisional) y luego el informe final de las elecciones. Dichas actividades se describen más adelante en la *Sección Y, Informes Postelectorales*.

A fin de reducir a un mínimo la incertidumbre y los niveles de tensión, puede realizarse, además del proceso de tabulación, una observación de los acontecimientos postelectorales. Como se indicó más arriba, entre las actividades específicas que podrían ser objeto de la atención de los observadores están las siguientes:

- [1] el proceso de presentación y resolución de las denuncias y de otras controversias;
- [2] la comunicación de los resultados provisionales y definitivos;
- [3] la reacción general ante los resultados por

parte de las instituciones claves tales como el gobierno, las fuerzas armadas, los medios de comunicación y los partidos políticos/candidatos perdedores; y

- [4] la instalación e investidura de los funcionarios electos y/o la ejecución de las opciones ganadoras de los plebiscitos.

Debe prestarse atención a posibles amenazas específicas al debido proceso, tales como:

- [1] el incumplimiento de las leyes y procedimientos que rigen el examen de las denuncias, la tabulación de los resultados, la comunicación de los resultados y la investidura de los funcionarios electos (p. ej., el incumplimiento de los plazos, procedimientos irregulares en la toma de decisiones, la exclusión o inclusión de ciertas personas en las actividades de observación, o en audiencias, sentencias, etc.);
- [2] represalias o amenazas dirigidas a los ciudadanos por haber participado en las elecciones o



Ejemplo 23

En las elecciones celebradas en el Perú en abril de 1995, Transparencia movilizó un esfuerzo de observación en miles de sitios de votación. Este esfuerzo global incluyó varios de los sitios incluidos en la TPV. Todos los observadores de la TPV prepararon tres informes: el primero se transmitió a finales de la mañana, e incluyó preguntas sobre la disposición de los sitios de votación (p. ej., si los sitios se encontraban en el lugar correcto, tenían un número suficiente de personal y materiales, si incluían instalaciones para el voto secreto, etc.). Transparencia celebró una conferencia de prensa a principios de la tarde para presentar un informe sobre dichos asuntos; ello contribuyó a establecer la visibilidad de la organización y a diferenciarla de las iniciativas de encuesta que se estaban realizando a la salida de los sitios de votación. Se preparó un segundo informe al concluir el recuento y, un tercer informe más integral, el día después de las elecciones.

- por haber votado por un candidato electoral específico;
- 3] presiones sobre los funcionarios electorales para que alteren los resultados reales de las elecciones; y
- 4] la parcialidad de los medios de comunicación cuyas noticias están promoviendo la aceptación de resultados fraudulentos.

El grupo de observación deberá concentrarse en los problemas (sean los que parezcan ser rumores, los que se señalen en los medios de comunicación o los que se denuncien oficialmente a través del mecanismo correspondiente) aparentemente "significativos" (en otras palabras, problemas de manipulación intencional sistemática o problemas que pudieran afectar efectivamente los resultados de la elecciones). El plan de observación del período postelectoral deberá incluir una lista de las cuestiones prioritarias a ser investigadas, y contemplar el uso de equipos especiales para llevar a cabo las investigaciones.⁶³

Durante este período debe prestársele mucha atención a la *conducta de los funcionarios electorales*. Al igual que durante el período preelectoral, los funcionarios electorales a cargo del examen de denuncias y de controversias, de la comunicación de los resultados provisionales y oficiales y de la investidura de los candidatos ganadores, tienen la obligación de cumplir con las leyes electorales. En otras palabras, deben tratar todas las denuncias de manera equitativa y objetiva. Asimismo, deben velar por el cumplimiento de sus obligaciones de manera oportuna; por ejemplo, no debe permitirse que las denuncias de irregularidades serias en la votación queden atascadas en procesos burocráticos mientras se esperan los resultados de las elecciones. De igual modo, el cumplimiento de las leyes quiere decir que estos funcionarios deben certificar y comunicar los resultados oficiales e instalar en sus cargos a los candidatos ganadores, independientemente de sus preferencias personales.

Las sentencias oficiales también deben ser objeto de observación especial. Debe evaluarse cualquier anulación de los resultados, la alteración de resultados preliminares, grandes demoras en el fallo de sentencias y, en casos extremos, cualquier

llamamiento que se haga para la realización de elecciones nuevas o complementarias.

Por último, debe prestársele mucha atención al nivel de transparencia que rige las actividades de los funcionarios electorales. Durante esta fase sumamente delicada del proceso electoral, debe observarse si los funcionarios han cambiado o restringido, sin justificación, el acceso de los observadores a las distintas actividades.

También debe pensarse en observar la *conducta de otras instituciones*, incluidos los partidos políticos, las facciones militares y paramilitares y los medios de comunicación. Debe pedírsele información a estas instituciones con relación a las elecciones. Conviene saber qué perspectiva tienen del proceso y cómo piensan reaccionar ante los resultados previstos. Por ejemplo, el grupo de observación podría preguntarle a los representantes de las fuerzas armadas si aceptarían resultados electorales en los que un candidato de la oposición fuera el ganador.

Puede que dichas instituciones hayan tomado nota de sucesos ocurridos durante el proceso que complementarían las conclusiones del grupo. Por ejemplo, puede que tengan información sobre una presunta irregularidad que ocurrió en un lugar donde no había observadores. Debe pedírseles documentación, el nombre de las personas involucradas en el suceso o el de los testigos, y las fechas y lugares pertinentes.

Es posible que durante el período postelectoral el grupo de observación tenga que convertirse en *mediador de controversias*. Debido a que el grupo recolectó información fidedigna sobre la calidad de las elecciones y sus resultados, y/o debido a que las partes de la contienda consideran que el grupo es imparcial, profesional y justo, puede que éste se vea en la necesidad de ayudar a resolver controversias y a reducir la incidencia de la violencia. Ahora bien, el grupo debe estar consciente de que cualquiera que participe en una mediación empieza a cruzar la línea, pasando de observador independiente e imparcial a participante activo del proceso. Por otra parte, puede que el grupo decida que la mediación de controversias constituye un uso apropiado de la información y posición del grupo, y que ello no impedirá su capacidad de alcanzar sus metas futuras.⁶⁴

⁶³ Para mayor información sobre dichas investigaciones, vea la Sección S, *Campaña Electoral* que describe el proceso de aplicación de las leyes y el proceso de revisión, y técnicas específicas de observación.

⁶⁴ Vea la Sección Z, *Consideraciones Finales*.

PARTE

5

Actividades Postelectorales

- Y. Informes Postelectorales
- Z. Consideraciones Finales



Informes Postelectorales

Normalmente, las actividades de observación durante el período postelectoral incluyen la comunicación de información. Como se señaló en la sección anterior, una de las causas principales de las tensiones en el período postelectoral es la *incertidumbre* que resulta, en gran medida, de información incompleta o imprecisa. Por lo tanto, los esfuerzos del grupo de observación tendientes a la recolección y presentación de información precisa y objetiva pueden constituir un primer paso importante en la lucha contra la incertidumbre, y realzar la perspectiva de unas elecciones pacíficas y legítimas. Esta información puede alentar la aceptación de los resultados legítimos de las elecciones o, en el caso de un proceso sumamente deficiente, desalentar la aprobación de los resultados.

La metodología a ser utilizada por el grupo para la recolección de información debe incluir entrevistas con funcionarios, representantes de partidos políticos, observadores independientes y testigos de los problemas que se hayan presentado. Es de particular importancia tratar de determi-

nar pruebas o testimonio que confirmen o desacrediten la información indicada. Si los observadores no examinan sus propias observaciones u otros informes en los cuales piensan fundamentar su análisis, puede que sus actividades e informes futuros (descritos en la siguiente sección) tengan poca credibilidad.

La comunicación de información es un proceso que va en dos direcciones; mientras que en las secciones anteriores hemos hablado de la recolección y análisis de la información, la presente sección considera si la información debe difundirse y, si es así, de qué manera.⁶⁵

TIPOS DE INFORMES Después de haber concluido el proceso de votación y de conteo, el grupo de observación puede distribuir información recolectada de distintas maneras y en diferentes momentos (vea las muestras de informe que aparecen en el *Apéndice IV*).

La *declaración postelectoral* es un resumen escrito (de sólo unas pocas páginas) de las actividades llevadas a cabo por el grupo de observación y, si así se desea, de las conclusiones y evaluaciones del grupo. En algunos casos, pueden incluirse reco-

⁶⁵ Vea también la Sección L, *Información Pública*.

mendaciones sobre cómo resolver controversias o reformar el proceso. Debe emitirse una declaración postelectoral poco después de que se hayan contado los votos (generalmente en un plazo de 48 horas) a fin de ayudar a los votantes y a los partidos políticos a evaluar el proceso y garantizar que la información del grupo no pierda su valor noticioso porque haya pasado demasiado tiempo. Asimismo, la declaración es de suma utilidad para hacer hincapié en un evento o problema particular de las elecciones que se quieran destacar. En general, los grupos de observación emiten una declaración preliminar antes de confirmar los resultados oficiales.

Una *declaración provisional*, generalmente más larga que la declaración postelectoral, sirve para suministrar una explicación más detallada sobre las conclusiones del grupo o sobre ciertos eventos en curso (p. ej., controversias no resueltas, la resolución de ciertos problemas, el temor de que pudieran cometerse errores, etc.). Normalmente se publica después de la declaración postelectoral pero antes de presentarse el informe final, que es más integral (y cuya preparación lleva más tiempo).

Cuando se emite una declaración postelectoral o provisional, debe hacerse hincapié en que el contenido es de naturaleza preliminar. Con ese reconocimiento expreso de que los informes no son definitivos o completos, el grupo puede presentar información valiosa de manera oportuna, al mismo tiempo que protege su derecho de modificar sus conclusiones en una fecha ulterior, en caso de que sea necesario. Ello ayuda a proteger la credibilidad del grupo en caso de que sus conclusiones prueben ser prematuras o imprecisas.

En el *informe final* (o *informe integral*), puede corregirse cualquier imprecisión inicial y suminis-

trarse mayores detalles sobre información incompleta. Dicho informe, que puede publicarse unas semanas o hasta unos meses después de las elecciones, debe incluir toda la información necesaria para entender las elecciones y las actividades del grupo de observación, así como las reflexiones o recomendaciones finales que el grupo considere apropiadas.

Normalmente, los *informes verbales*⁶⁶ constituyen un gran complemento a los informes escritos, aunque no tienen que presentarse de manera conjunta. Los informes verbales, que pueden prepararse en menos tiempo que los escritos, son especialmente útiles cuando existe la necesidad de transmitir una respuesta o mensaje inmediatos sobre sucesos de actualidad. Asimismo, debido a que los informes verbales son de naturaleza inmediata e interactiva, a través de ellos el grupo puede hacer hincapié en puntos importantes y responder a preguntas del público.

ANÁLISIS DE LA INFORMACION Y EMISION DE INFORMES. El informe postelectoral representa una oportunidad sumamente visible de realzar la credibilidad e influencia del grupo de observación, pero sólo si la información que presenta es precisa, objetiva y verificable. Por lo tanto, deben adoptarse precauciones para diferenciar entre los hechos y las impresiones basadas en criterios imparciales. Sin embargo, ello no quiere decir que las impresiones no puedan tener una influencia sobre la evaluación global que hace el grupo de observación sobre las elecciones.

Por sí solos, los indicadores cuantitativos tales como el conteo de votos, el porcentaje de participación de votantes, no brindan suficiente información para evaluar el proceso o garantizar la integridad de los resultados electorales. Por lo tanto, debe tratarse de incluirse un componente cualitativo en los informes.

A fin de realizar una *evaluación cualitativa*, primero debe evaluarse, aunque sea de manera algo subjetiva, la naturaleza del proceso. (Vea la *Definición 13*). Por ejemplo, en la parte final de la lista de control utilizada el día de las elecciones, en un sitio específico, los observadores pueden registrar su evaluación global del proceso de votación, caracteri-



Definición 13

e • v a • l u a • c i ó n c u a • l i • t a • t i v a

Una *evaluación cualitativa* es el resultado de un análisis que incluye consideraciones tanto subjetivas como relativas.

⁶⁶ Vea también la *Sección I, Información Pública*, donde se describe el tema de los contactos personales.

zándolo de la siguiente manera: (a) sin problemas (b) problemas menores, insignificantes; (c) problemas significativos de efecto no determinado; (d) problemas graves que invalidan la votación local.

En segundo lugar, y de importancia aún mayor, debe tratar de determinarse cuál es el efecto acumulado de los análisis cuantitativos y cualitativos. Dicha determinación requiere que se evalúe el efecto de las conclusiones o análisis individuales, desde el punto de vista de su relación entre sí así como dentro del contexto político global en el que se realizaron las elecciones. (Vea el *Ejemplo 24*)

También es preciso decidir a quién se distribuirán los informes.⁶⁷ Entre los receptores potenciales de dichos informes se encuentran funcionarios públicos, miembros de las autoridades de revisión independientes (p. ej., jueces, dirigentes de los partidos políticos, otros observadores electorales y los medios de comunicación). En segundo lugar, debe determinarse qué mecanismo se utilizará para comunicar el mensaje.

Una alternativa es enviar una carta a las autoridades responsables y suministrar una copia a las personas o medios de comunicación interesados. Este método puede utilizarse para los tres tipos de informes descriptos más arriba. Puede realizarse aún más la publicidad si se presenta el informe en

una conferencia de prensa; este mecanismo subraya las conclusiones en un lugar público y sirve de oportunidad para que los medios tomen fotografías y hagan preguntas específicas sobre la observación.

Si el grupo decide emitir una declaración pública, el factor tiempo es de importancia decisiva. Por ejemplo, si se presenta una declaración prematura el día de las elecciones, que identifique irregularidades con relación al procedimiento, puede que se desaliente a los ciudadanos y éstos decidan no ir a votar. Por otra parte, si no se presenta una declaración a pesar de saber que ha habido serias irregularidades, podría estar alentándose a los funcionarios electorales o a los seguidores de un partido a que continúen actuando con impunidad.

Una vez cerrados los sitios de votación, puede que el grupo esté siendo presionado para que haga una declaración definitiva tan pronto como sea posible, independientemente de si ha concluido o no su recolección y análisis de datos. Si se decide emitir una declaración basada en información incompleta, debe hacerse hincapié en la naturaleza preliminar del informe y debe comunicarse la intención del grupo de presentar declaraciones ulteriores. La mejor manera de proceder es recolectar información en base a un porcentaje importante, por más tiempo que tome, antes de



Ejemplo 24

Supongamos que la intimidación afectó las actividades del día electoral en una aldea en donde el grupo observó el proceso de votación. ¿De qué manera analizará el problema?

1. Debe tratarse de *cuantificar* objetivamente el número de votos afectados: ¿Cuántos votos se vieron afectados, 10 ó 1.000?
2. Debe observarse la medida en que la intimidación afectó las elecciones en comparación con cualquier otro problema observado (por ejemplo, fraude, o confusión de los votantes). Los votantes, ¿hicieron caso omiso de la intimidación de manera que ésta no tuvo efecto, o más bien se sintieron tan aterrorizados que el efecto fue significativo (por ejemplo, los votantes decidieron no acudir a las urnas)?
3. Debe considerarse la importancia del problema en el contexto del entorno político, histórico y económico reinante. ¿Fue la intimidación especialmente inusitada (como por ejemplo, en una democracia bien establecida y pacífica) o común (como pudiera ser el caso en un país que recientemente concluyó una guerra civil)?
4. Debe determinarse la medida en que el problema pudiera afectar los resultados dentro de esa jurisdicción. Esa intimidación, ¿afectó efectivamente los resultados de las elecciones? Si los votantes no se hubiesen sentido intimidados, ¿es posible que hubiese ganado otro candidato?

⁶⁷ Vea también la *Sección L, Información Pública*.

emitir una declaración de evaluación de las actividades que sea muy limitada.



Consideraciones Finales

Una vez realizada la operación de observación, el grupo debe decidir si desea continuar en funcionamiento, quizás con un mandato diferente, o si prefiere disolverse, habiendo alcanzado los objetivos para los cuales se creó el grupo o coalición.

Esta decisión debe tomar en cuenta los siguientes factores:

- [1] Las elecciones, de por sí, no garantizan las condiciones fundamentales de un sistema político democrático o de los procesos de una sociedad libre, en la conciencia y comportamiento de la ciudadanía; tampoco concluye el proceso de transición;
- [2] Los grupos no partidarios son necesarios para darle mayor vigor a la sociedad civil, para establecer instituciones de mediación que movilicen y articulen la voluntad del pueblo, y para promover la buena administración gubernamental y el respeto de los derechos humanos; y
- [3] Las redes de personas que observan el proceso electoral pueden transformarse para procurar otras metas fundamentales destinadas al fortalecimiento del sistema democrático.

Sin embargo, también es preciso tener presente los desafíos a los que se enfrentará el grupo. Si no se aproximan unas elecciones, puede que desaparezcan los fondos para pagar al personal de apoyo y los locales de oficina. Puede que también desaparezca la voluntad de las personas de dar de su tiempo y energía. Por lo tanto, para poder sobrevivir, la organización debe optar por un mandato que responda a una necesidad establecida, aproveche los recursos disponibles, e inspire a los voluntarios a continuar su asociación con esta iniciativa.

Si la organización desea encontrar un enfoque para iniciativas postelectorales, puede considerar otras actividades, tales como:

- [1] análisis o promoción de la reforma de las leyes electorales o de otras leyes y normas, incluidas las relativas a la participación de los ciudadanos y a la transparencia en el gobierno;

- [2] la realización de programas educativos sobre la responsabilidad cívica y los procesos democráticos;
- [3] asistencia técnica a los legisladores (y su personal) y a los funcionarios del gobierno;
- [4] evaluación del desempeño de los legisladores en sus cargos;
- [5] observación de cuestiones relativas a los derechos civiles y humanos;
- [6] promoción de la participación de los sectores subrepresentados o minoritarios, tales como las mujeres o ciertos grupos étnicos, en el proceso electoral;
- [7] observación de la equidad que muestran los medios de comunicación en lo que respecta a los partidos políticos y a los temas normativos de actualidad;
- [8] promoción de un gobierno responsable y honesto; o
- [9] promoción del diálogo entre los ciudadanos, a nivel local y nacional.

Todavía debe responderse a la pregunta de qué hará el personal de observación una vez concluida la actividad de observación electoral. Puede que algunos puedan participar en el gobierno. Todos los países necesitan empleados públicos honestos y con talento, sobre todo durante períodos de gran transición. Puede que los miembros del grupo de observación que hayan demostrado estas virtudes durante sus actividades de observación sean incentivados a ocupar cargos oficiales en el gobierno así como otros puestos de la vida pública. A fin de proteger la reputación de imparcialidad de la organización, conviene formular una política que determine si el personal de la organización, de ser ese el caso, debe o no renunciar a su contacto oficial con la organización.

Por otra parte, como se señaló anteriormente, no debe olvidarse que las organizaciones cívicas independientes e imparciales pueden y deben desempeñar una función importante en la vida de una democracia. Por lo tanto, aunque puede que algunos dirigentes y miembros de la organización estén pensando en trabajar directamente con el gobierno o con algún partido político, deben recordar que se requerirá su ayuda para apuntalar las instituciones democráticas recientemente elegidas y prepararse para las elecciones futuras.