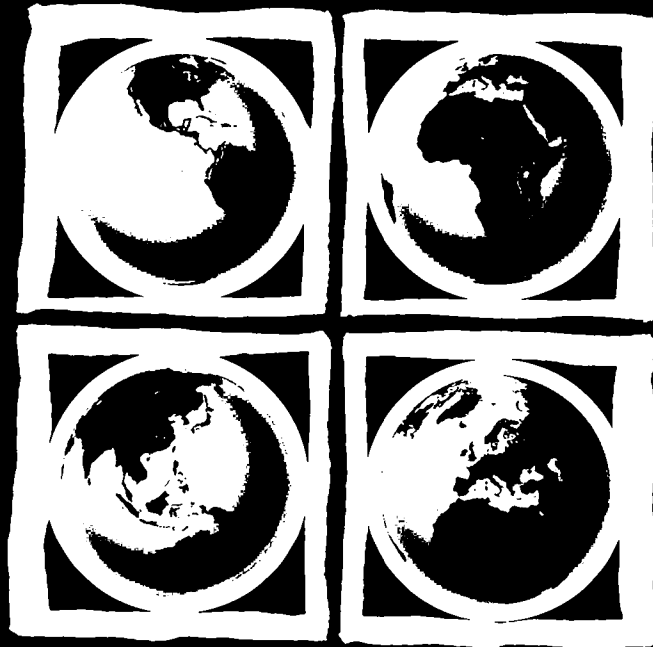


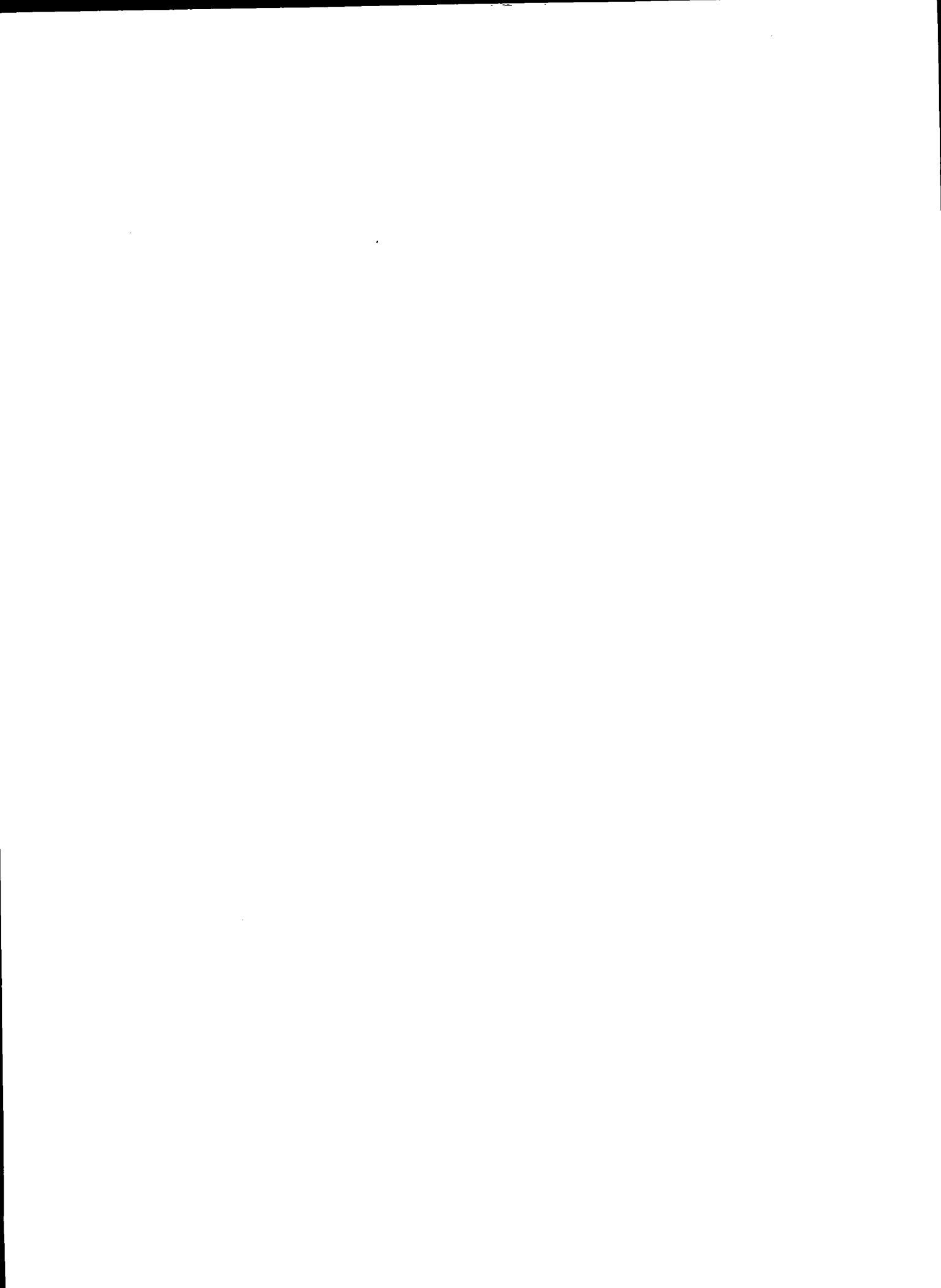
NDI



MANUAL

Para la Observación Nacional
de Elecciones

Guía de la A a la Z



NDI

MANUAL

Manual para la Observación Nacional de Elecciones

Guía de la A a la Z

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

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

P. Cm.

ISBN 1-880134-17-9

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

JF 1081.N35 1995

3426—dc20

95-31179

CIP

Copyright © 1995 by:
National Democratic Institute for International Affairs

PROLOGO

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

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

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

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

INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

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

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

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

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

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

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

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

JUNTA DIRECTIVA

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

ASESORES DE LA JUNTA DIRECTIVA

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

INDICE

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

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

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kenneth D. Wollack
Presidente, Instituto Nacional Demócrata
Junio 1995

CAPITULO UNO

La Observación
de Elecciones

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

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

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

¿Por Qué Se Observa?

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

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

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

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

¿Quiénes Observan?

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

¹ Vea el Apéndice I.

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

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

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

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

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

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

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



Definición 1

na • cio • nal

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



Ejemplo 1

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

LOS MEDIOS DE COMUNICACION LOCALES

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

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



Definición 2

par•ti•da•rio

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

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

a•par•ti•da•rio



Definición 3

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

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

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

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

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



Definición 4

bo•na•fides

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

¿Qué Se Observa?

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

³ Vea también la Sección E, *Credibilidad*.

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

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

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

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

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

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

¿Cómo Se Observa?

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

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

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

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

RECUERDE

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

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

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

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

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

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

Sistema de Comunicaciones

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

Materiales para la Observación

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

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



Conteo de Votos

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

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

⁵⁴ Vea la Sección Y, *Informes Postelectorales*.

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

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

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

El Modelo "NAMFREL"

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

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

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

Construyendo a Partir de la Experiencia "NAMFREL"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consolidando Democracias Incipientes

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

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

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

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

ACTIVIDADES POSTELECTORALES PARA ORGANIZACIONES CIVICAS

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

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

CAPITULO TRES

Guías para Desarrollar
una Operación Nacional de
Observación Apartidaria

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

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

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

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

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

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

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

PARTE V Actividades Postelectorales (Secciones Y y Z)

JUSTIN KUMP RN ©

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

ELECTIONS

Electoral Assistance Bureau

"Let's make every vote count."

106 Laluni & New Garden Sts.
Queenstown Tel: 62333

P. Harris

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

PARTE

1

Iniciando un Esfuerzo Nacional de Observación

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

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



Respondiendo a una Necesidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Desarrollo de un Plan Organizativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las Secciones II y III de este capítulo abordan



Ejemplo 2

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

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

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

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

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

- A1a. Promover cambios en la ley electoral para que los sitios de inscripción sean más accesibles;
 - [1] escribiendo cartas y artículos editoriales a periódicos locales;
 - [2] solicitando el apoyo de los partidos políticos;
 - [3] reuniéndose con oficiales del gobierno para persuadirlos de que apoyen las propuestas del grupo;
 - [4] organizando una reunión masiva donde se examine el tema públicamente.

B1a. Observar el proceso de inscripción implica:

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

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

Desarrollo de un Calendario Electoral

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

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

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

Elaboración del Presupuesto

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

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

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

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

¹⁰ *Ibidem*.

Administración del Plan

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

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

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

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

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

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

Evaluación y Revisión del Plan

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

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



Organización

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

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

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



Ejemplo 3

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

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



Ejemplo 4

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

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

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

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

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

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

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

**Ejemplo 5**

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

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

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

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

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

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

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

Do La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática¹²

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

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

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

¹² Vea el Apéndice II.

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



Ejemplo 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

nacionales y locales, incluyendo a miembros del comité directivo.



Credibilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Ejemplo 7

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

¹⁵ Vea la Sección F, Obtención de Fondos.

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

¹⁷ Vea la Sección I, Reclutamiento.

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

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

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



Ejemplo 8

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

COMUNICARSE CLARA Y REGULARMENTE

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

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

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



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

¹⁸ Vea la Sección Y, *Informes Postelectorales*.

ASEGURAR LA INTEGRIDAD DEL PLAN ORGANIZATIVO Y METODOLOGIA

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

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

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

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



Ejemplo 9

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

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

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



Obtención de Fondos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

fondos, que serán donados a la operación de observación;

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

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



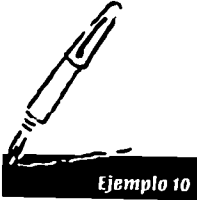
Oficinas

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

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

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

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



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

PARTE

2

Preparando Una Operación Efectiva

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



Personal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Reclutamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Definición 5

in•ven•ta•rio

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



Ejemplo 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Ejemplo 12

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

los voluntarios acerca de la manera como se deben comportar.

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

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



Capacitación

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

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

²² Vea la Sección J, Capacitación.



Ejemplo 13

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

COMPROMISO DEL OBSERVADOR

Elecciones Locales de 1994

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

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

Firma

Nombre en letra de imprenta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



Ejemplo 14

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Información Pública

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

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

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

nicación más adecuados para lograr los objetivos de la organización.

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

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

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

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

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

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

Contacto Personal

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

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

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

Publicaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los Medios de Comunicación

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

pu • bli • ca • ción



Definición 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Logística

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

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



Definición 7

lo • gís • ti • ca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Ejemplo 15

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



Coordinación

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

plan de con•tin•gen•cia



Definición 8

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

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

**Ejemplo 16**

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

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

**Ejemplo 17**

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

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

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

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

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

**Seguridad**

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

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

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

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

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

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

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

EJEMPLOS DE GUIAS Y PROCEDIMIENTOS DE SEGURIDAD

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



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

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

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

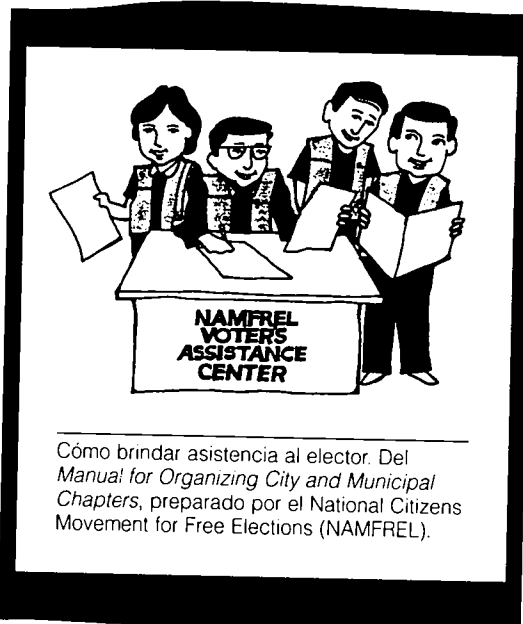
En Rumania, antes de las elecciones nacionales de septiembre de 1992, como resultado de una campaña realizada por voluntarios de grupos no partidarios, además de las inquietudes expresadas por la comunidad internacional, se logró convencer a la legislatura de que adoptara disposiciones legales para que 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



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:

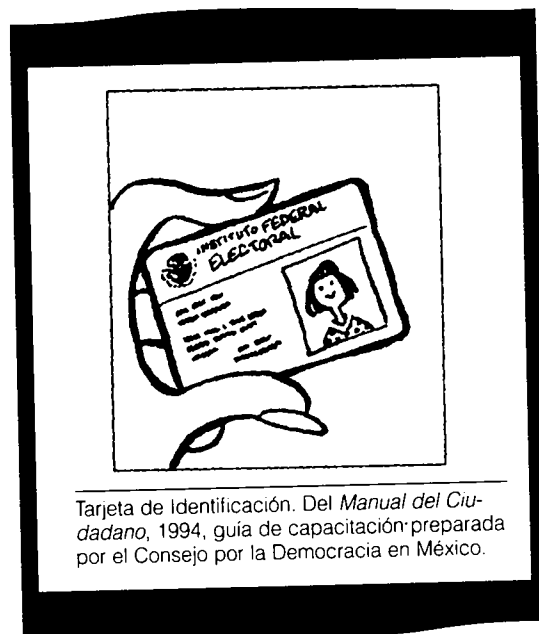
- [1] *criterios injustificados* que restringen el derecho de votar de los votantes, tales como el uso de distinciones basadas en raza, color de piel, sexo, religión, nacionalidad, origen étnico, grupo social, afiliaciones políticas pasadas, analfabetismo, la tenencia de propiedades y la capacidad de 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:

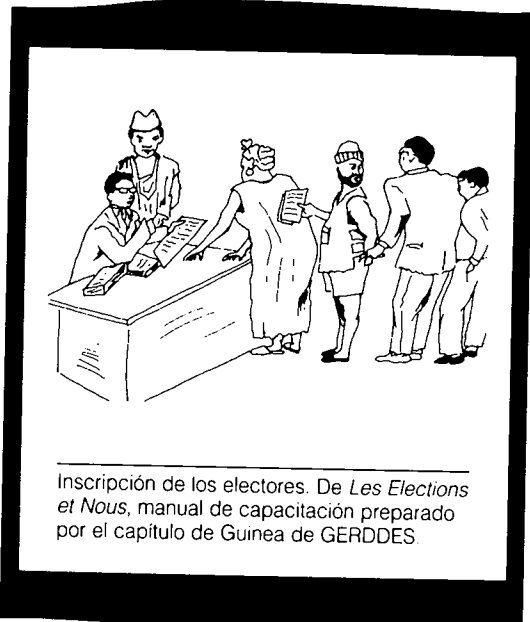
- [1] sin inscripción electoral: los votantes comprueban su identidad y habilitación en el sitio de



Tarjeta de Identificación. Del *Manual del Ciudadano*, 1994, guía de capacitación preparada por el Consejo por la Democracia en México.

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 GERDES.

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.

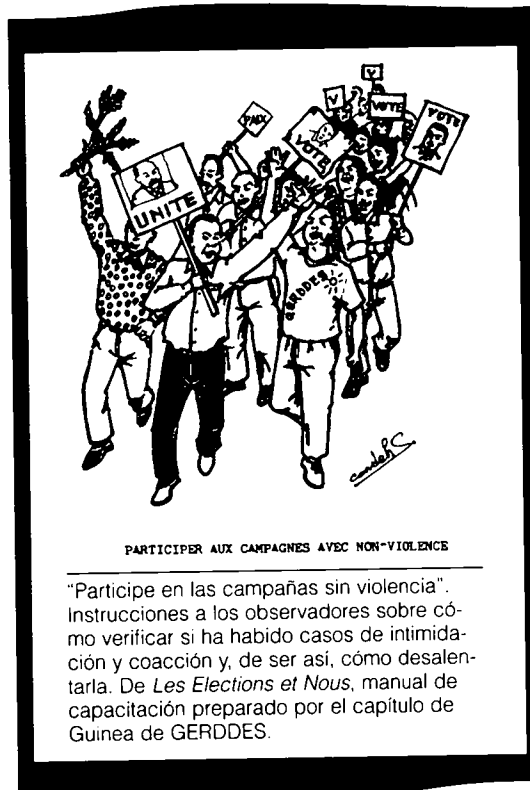
Ya que la presencia y los informes de los observadores nacionales e internacionales imparciales pueden representar un elemento disuasivo eficaz contra la intimidación, la coacción y las infracciones a la regla de imparcialidad, los grupos observadores deben pensar en la posibilidad de examinar las actividades 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 mitines 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 teledifusión 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.

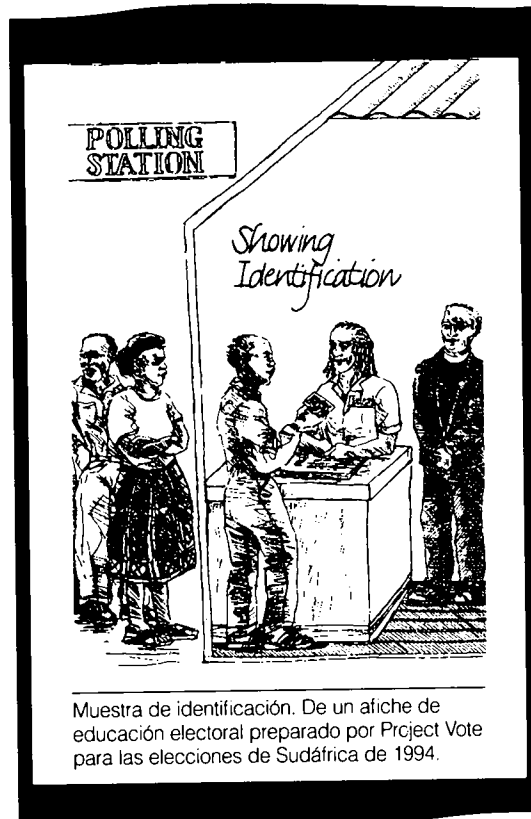
Un problema que ocurre comúnmente y que los observadores deben tener presente es el caso de los funcionarios que rechazan incorrectamente a votantes y el de los funcionarios que permiten que votantes que no tienen derecho a votar lo hagan. En cualquiera de los dos casos, si los funcionarios rechazan (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*.

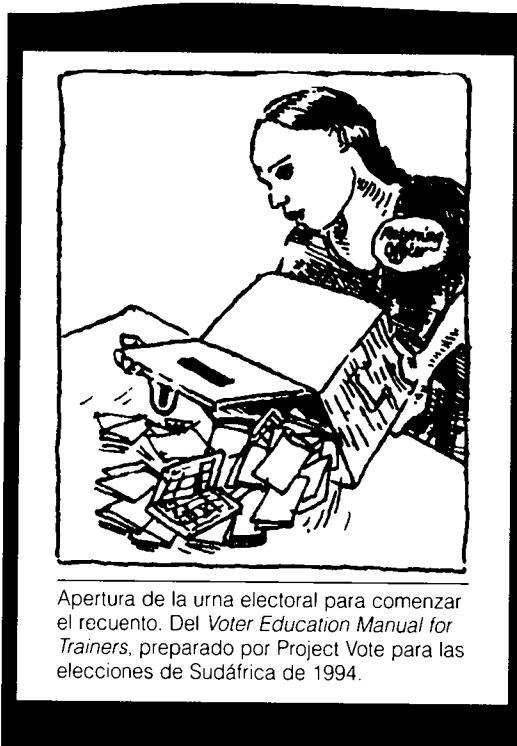
- [2] si las papeletas de votación inválidas (*viciadas, nulas o sin valor*) o irregulares (a veces llamadas *impugnadas*) se han identificado adecuadamente y se han conservado para ser examinadas;
- [3] si los resultados del conteo se están transmitiendo a las autoridades apropiadas, que tabularán los 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 período 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.

APENDICE I

Disposiciones Legales relativas
a las Elecciones y
la Observación de Elecciones

DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS A LAS ELECCIONES Y LA OBSERVACION DE ELECCIONES

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En el curso del corriente siglo, varias organizaciones intergubernamentales, como las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Organización (antes conocida como Conferencia) sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, han plasmado en el papel los principios de sus estados miembros con respecto a los derechos humanos fundamentales. Las declaraciones, cartas, convenciones y pactos resultantes se denominan *instrumentos*.

Los estados miembros que han optado por firmarlos se comprometen a respetar y apoyar las normas mínimas enunciadas en estos instrumentos. Los extractos de este apéndice se centran en disposiciones relativas a la realización y observación de elecciones, así como la participación en las mismas. Por ejemplo, en todas partes aparecen los principios básicos de igualdad de tratamiento (no discriminación), libertad de palabra y libertad de asociación. Asimismo, en la mayoría de los instrumentos se reconoce expresamente el derecho universal de la gente a participar en su gobierno mediante la emisión de un voto secreto. Algunos instrumentos, que reflejan la tendencia de los últimos años, extienden este derecho de participación a aquellos que se encargarían de supervisar el proceso electoral (véase, en particular, el artículo 8, *Document of the 1990 Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension*, Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa). En calidad de observador, usted debe averiguar cuáles de estos instrumentos su gobierno se ha comprometido a apoyar.

Conocer las disposiciones de estos instrumentos con frecuencia es útil para promover reformas, defender los derechos de los observadores o evaluar el proceso electoral. Evidentemente, si su gobierno ha firmado un instrumento en particular, usted podría recurrir a las disposiciones de este instrumento como fuente jurídica. Sin embargo, las disposiciones de un instrumento determinado podrían resultarle útiles incluso si su gobierno no es signatario. El origen multinacional de estos instrumentos apoya la posición de que los principios que contienen son, en cierta medida, universales y, por lo tanto, podrían aplicarse en su país.

EJEMPLOS DE DISPOSICIONES PARA OBSERVADORES NACIONALES

En esta parte del apéndice se presentan dos ejemplos de leyes relativas a observadores nacionales de elecciones. El primero es una traducción oficiosa del *artículo 51 de la Ley de Elecciones Locales* de Rumania, que constituye un buen ejemplo de disposición legal que concede expresamente a organizaciones nacionales no gubernamentales sin afiliación política el derecho de observar el proceso electoral. ¿Contiene el derecho electoral de su país disposiciones de este tipo?

El segundo ejemplo, un *Código de conducta para observadores*, es un reglamento formulado y aprobado por la comisión electoral de Sudáfrica de conformidad con la Ley de Comisiones Electorales Independientes de 1993. Durante las elecciones de 1994 en Sudáfrica, el derecho electoral constituyó una base firme para la defensa de los derechos de grupos nacionales sin afiliación política (así como de observadores afiliados a partidos políticos). Este reglamento muestra que de los observadores, a su vez, se espera que se comporten de una forma que garantice la integridad de sus actividades y, desde un punto de vista más general, de todo el proceso electoral. Este reglamento es ejemplar puesto que las disposiciones concretas del reglamento (por ejemplo, mantener la imparcialidad, tener un carnet a la vista que los identifique, ceñirse a las leyes, etc.) no procura de ningún modo menoscabar el acceso de los observadores al proceso electoral ni su capacidad para realizar una evaluación exhaustiva e informar al respecto.

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

página 1 de 6

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 21

- (1) Toda persona tiene derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- (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 u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Artículo 2

- (1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- (2) Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.
- (3) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
 - (a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
 - (b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
 - (c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

página 2 de 6

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL*Artículo 5*

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

-
- (c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas...

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER*Artículo 7*

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- (a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- (b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- (c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER*Artículo I*

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

página 3 de 6

CARTA AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS

Artículo 13

- 1) Todos los ciudadanos tendrán derecho a participar libremente en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley.

CARTA AFRICANA DE LA PARTICIPACION POPULAR EN EL DESARROLLO Y LA TRANSFORMACION (ARUSHA 1990)

7. Afirmamos que las naciones no pueden constituirse sin el apoyo popular y la total participación del pueblo.
8. En consecuencia, no dudamos que la parte esencial de los objetivos para el desarrollo de África deberá complementar la meta fundamental del desarrollo centrado en los seres humanos que asegura el total bienestar del pueblo por medio de un desarrollo sostenible en sus niveles de vida y en la participación total y efectiva de la gente para reglamentar la políticas, programas y procesos de desarrollo además de contribuir a su realización.
9. Estamos convencidos de que para lograr el objetivo anterior requeriremos de una reorientación de los recursos para enfatizar la autoconfianza y, por otro lado, para otorgar el poder al pueblo y que éste determine la dirección y el contenido del desarrollo.
10. Desde nuestro punto de vista, la participación popular es un medio y un fin. Como instrumento de desarrollo, la participación popular proporciona la fuerza motriz para el compromiso colectivo en la determinación de los procesos de desarrollo basados en el pueblo y en la voluntad manifestada por la gente para emprender sacrificios ofreciendo sus energías sociales para la ejecución de esta tarea. Como un fin en sí misma, la participación popular es el derecho fundamental de la gente para participar de manera total y efectiva en la toma de decisiones que afecten sus vidas en cualquier nivel y en cualquier tiempo.
11. Creemos firmemente que la participación popular es el derecho fundamental del pueblo para involucrarse efectivamente en la creación de estructuras y en el diseño de políticas y programas que sirvan los intereses de todos así como para contribuir efectivamente al proceso de desarrollo y compartir los beneficios equitativamente. Por consiguiente, se debe dar una apertura en el proceso político para incorporar la libertad de opinión, tolerar diferencias, aceptar el consenso sobre temas de interés nacional al igual que asegurar la participación efectiva de la gente y sus organizaciones y asociaciones. Esto requiere que el Estado y la comunidad internacional creen las condiciones necesarias para auspiciar el ejercicio de este derecho y facilitar la participación popular en la vida social y económica. Esto requiere que el sistema político evolucione para permitir el desarrollo de la democracia y la plena participación de todos los sectores de nuestras sociedades.
12. Todos los participantes de esta conferencia están totalmente de acuerdo en que la máxima participación de la mujer debe ser la más alta prioridad para todas las sociedades y para los Gobiernos de África en particular. . . .
17. Creemos que para que el pueblo participe significativamente en su propio desarrollo, la libertad de expresión y la libertad del temor deben ser garantizadas. Esto sólo se puede asegurar a través de la extensión y protección de los derechos humanos básicos del pueblo.
24. Proclamamos la necesidad urgente de incentivar al pueblo a observar la participación popular en África.

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

página 4 de 6

DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y OBLIGACIONES DEL HOMBRE

Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Artículo XXXII. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

Artículo XXXIV. . . . Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.

Artículo XXXVIII. Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 23

- 1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

DOCUMENTO DE LA REUNION EN COPENHAGUE EN 1990 DE LA CONFERENCIA SOBRE LA DIMENSION HUMANA

Los Estados participantes reconocen que la democracia plural y el estado de Derecho son esenciales para asegurar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, al desarrollo de las relaciones humanas y a la resolución de otros asuntos afines al carácter humanitario. En consecuencia, celebran el compromiso expresado por todos los Estados participantes con los ideales de democracia y pluralismo político, así como la determinación común de construir sociedades democráticas basadas en elecciones libres y en un estado de Derecho.

....
Para fortalecer el respeto y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, para desarrollar las relaciones humanas y para resolver los asuntos de carácter humanitario, los Estados participantes acuerdan lo siguiente:

....

- 3) Reafirman que la democracia es un elemento inherente al estado de Derecho. Reconocen la importancia del pluralismo en las organizaciones políticas.

....

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

página 5 de 6

- 5) Declaran solemnemente que entre los elementos de justicia esenciales para la expresión total de la dignidad y de la igualdad y de los derechos inalienables de todos los seres humanos se encuentran los siguientes:
- 51) elecciones libres que se celebrarán a intervalos razonables por medio del voto secreto o a través de un procedimiento equivalente de votación libre, bajo condiciones que aseguren en la práctica de la libre expresión de la opinión de los electores en la elección de sus representantes;
- ...
- 53) la obligación del gobierno y de las autoridades públicas de acatar la constitución y de actuar de manera consistente conforme a la ley;
- 54) una separación clara entre los Estados y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no deberán fusionarse con el estado.
- ...
- 59) todas las personas son iguales ante la ley y disfrutan sin discriminación de la protección igualitaria de la ley. En este respecto, la ley prohíbe cualquier discriminación y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier tipo de discriminación.
- 510) toda persona tendrá una manera efectiva de protegerse en contra de las decisiones administrativas, garantizando así el respeto de los derechos fundamentales y asegurando la integridad legal.
- 511) las decisiones administrativas en contra de una persona deben ser totalmente justificables y deben indicar, como un procedimiento obligatorio, las soluciones disponibles. . .
- 6) Los Estados participantes declaran que la voluntad de la gente, expresada libre y limpiamente a través de elecciones periódicas y auténticas, es la base de la autoridad y legitimidad de todo gobierno. En consecuencia, los Estados participantes respetarán el derecho de sus ciudadanos de participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de representantes elegidos libremente por ellos mismos a través de procesos electorales legítimos.
- 7) Para asegurar que la voluntad de la gente sirva como base en la autoridad de un gobierno, los Estados participantes:
- 71) celebrarán elecciones libres en intervalos razonables como marca la ley;
- 72) permitirán que todos los cargos de elección en por lo menos una cámara de la legislatura nacional sean obtenidos libremente por medio de una elección popular;
- 73) garantizan sufragio universal e igualitario a todos los ciudadanos adultos;
- 74) asegurarán que todos los votos sean emitidos de manera secreta o a través de un proceso equivalente de libre votación, y que sean contados y reportados honestamente haciendo públicos los resultados oficiales.
- 75) respetarán el derecho de los ciudadanos de buscar cargos públicos o políticos, individualmente o como representantes de partidos políticos u organizaciones, sin ninguna discriminación.
- 76) respetarán el derecho de individuos y grupos de establecer, en completa libertad, sus propios partidos políticos o alguna otra organización política, proporcionándoles las garantías legales necesarias que les permitan competir con una base de igual trato por parte de las autoridades y ante la ley;
- 77) asegurarán que las leyes y la política pública funcionen para permitir que las campañas políticas se realicen en una atmósfera libre y justa en la que ninguna acción administrativa, violencia o intimidación impida a los partidos y a los candidatos presentar libremente sus opiniones, puntos de vista y cualidades o evite a los electores conocerlos impidiéndoles la emisión de su voto si miedo a alguna represalia;
- 78) tomarán las medidas necesarias para que ningún obstáculo legal o administrativo se interponga en el camino del libre acceso a los medios en una base no discriminatoria para todos los grupos políticos e individuos que deseen participar en el proceso electoral;
- 79) asegurarán que todos los candidatos que obtengan el número necesario de votos requeridos por la ley sean debidamente instalados en su cargo permitiéndoles permanecer en él hasta el término de su periodo, o dándolo por concluido de una manera que sean por la ley de conformidad con los procedimientos constitucionales y democrático-parlamentarios.

EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

página 6 de 6

- 8) Los Estados participantes consideran que la presencia de observadores, nacionales e internacionales, pueden mejorar el proceso electoral de los países donde se estén celebrando elecciones. Por consiguiente, invitan a los observadores de cualquier país participante y a cualquier organización o institución privada que desee participar en la observación de sus procesos electorales nacionales a participar en ellos hasta donde la ley lo permita. Tales observadores no deberán interferir de ninguna manera en los procedimientos electorales.
-
- 10) Al reafirmar su compromiso para asegurar los derechos de los individuos a conocer y actuar conforme a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y para contribuir activamente de forma individual o asociada, para su promoción y protección, los Estados participantes expresan su compromiso de:
- 101) respetar el derecho de todos, individual o en asociación, de buscar, recibir, e impartir libremente las opiniones e información sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo los derechos de difundir y publicar tales opiniones e información;
-
- 103) asegurar que se permita a los individuos ejercitar el derecho a la asociación, incluyendo el derecho a formar, unirse y participar efectivamente en organizaciones no gubernamentales que busquen el apoyo y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo sindicatos y grupos de observación de los derechos humanos;
- 104) permitir a los miembros de tales organizaciones y grupos el libre acceso y comunicación con grupos similares dentro y fuera de sus respectivos países así como con organizaciones internacionales realizando contactos y cooperando con ellos y para solicitar, recibir, y utilizar contribuciones económicas voluntarias de fuentes nacionales e internacionales como lo establece la ley, con objeto de apoyar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.
-
- 24) Los Estados participantes asegurarán que el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mencionadas anteriormente no se encuentren sujetas a ninguna restricción excepto aquellas que marque la ley de conformidad con sus obligaciones ante la ley internacional, en particular con el Pacto Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles, y con sus compromisos internacionales, especialmente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estas restricciones se consideran excepciones extraordinarias. Los países participantes asegurarán que las restricciones no sean objeto de abuso y no se apliquen con carácter arbitrario, sino de una manera que asegure el ejercicio efectivo de estos derechos. En una sociedad democrática, cualquier restricción a los derechos y libertades deberá sujetarse a la ley y ser estrictamente aplicada de acuerdo a ella.

PRIMER PROTOCOLO AL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES

Artículo 3

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar en intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones tales que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en cuanto a la elección del cuerpo legislativo.

EJEMPLOS DE DISPOSICIONES PARA OBSERVADORES NACIONALES

página 1 de 1

 LEY DE ELECCIONES LOCALES
 PARLAMENTO
 RUMANIA, 1992
Artículo 51

... Podrán presenciar la votación observadores extranjeros y observadores rumanos (es decir, nacionales) acreditados para ese fin.

Se podrá acreditar en calidad de observadores rumanos a representantes de organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas cuyo único propósito sea proteger los derechos humanos.

Estas organizaciones pueden presentar como candidatos a observadores solamente a personas que no estén afiliadas a ningún partido u organización política.

La acreditación de un observador rumano podrá impugnarse ante la Comisión Electoral Central.

Con la excepción de los integrantes de la mesa electoral que se encuentren en el recinto electoral, las personas acreditadas de conformidad con esta ley y los periodistas rumanos y extranjeros, no se permitirá que nadie permanezca en los lugares públicos del área donde se realice la votación ni en el recinto electoral durante un tiempo mayor que el necesario para votar.

 CODIGO DE CONDUCTA DE LOS OBSERVADORES
 REGLAMENTO DE LA COMISION ELECTORAL INDEPENDIENTE
 SUDAFRICA, 1994
ARTICULOS PRELIMINARES

- 1) Este código será obligatorio para todos los observadores inscritos en la Comisión.
- 2) El propósito de este código será garantizar que la Comisión facilite las actividades de los observadores y que dichas actividades se realicen con integridad y contribuyan a la confianza del público en el proceso electoral.

EL CODIGO

Todos los observadores inscritos se comprometen a realizar sus actividades de observación durante todo el periodo electoral de conformidad con los siguientes principios:

- a) Los observadores deberán mantener estricta imparcialidad en el desempeño de sus funciones y no deberán indicar o expresar en ningún momento ninguna inclinación o preferencia con respecto a un partido inscrito o a un candidato.
 - b) A petición de cualquier persona interesada, los observadores deberán identificarse de inmediato, y mientras realicen sus actividades deberán llevar en todo momento consigo, en la ropa o en un lugar visible el carnet o la tarjeta de identidad prescritos que la Comisión emita para observadores inscritos y para sus vehículos.
 - c) Los observadores deberán abstenerse de portar, usar y mostrar material electoral o cualquier prenda de vestir, emblema, colores, distintivos u otros objetos que expresen apoyo u oposición a cualquier partido o candidato o que se refieran a cualquier asunto contencioso de las elecciones.
 - d) Los observadores deberán abstenerse de portar o desplegar armas en el desempeño de sus funciones de observadores o mientras lleven puesta la insignia emitida por el Director de Observación de Elecciones.
 - e) Los observadores deberán cerciorarse de que su conducta se ciña estrechamente a las leyes y los reglamentos . . . , deberán someterse a la autoridad general de la Comisión y sus subestructuras y respetar sus decisiones en relación con su conducta como observadores.
-

APENDICE II

Modelo de Folleto para una
Organización Nacional de
Observación de Elecciones

MODELO DE FOLLETO PARA UNA ORGANIZACION NACIONAL DE OBSERVACION DE ELECCIONES

Reimprimimos a continuación el texto de un folleto (que puede llamarse también hoja, volante o panfleto) preparado por el Movimiento Cívico Nacional Filipino para las Elecciones Libres (NAMFREL). El folleto original se doblaba tres veces, de modo que se podía distribuir fácilmente en reuniones y se podía colocar en un sobre para enviarlo por correo.

Este folleto es un modelo excelente que su personal de información pública podría aprovechar. El folleto sirve para varios objetivos. Puede sentar las bases de la credibilidad de su organización al dar a conocer sus objetivos, presentar una reseña de sus logros, describir los principios que rigen sus operaciones (por ejemplo, no partidista, transparente, etc.) y divulgar el nombre de los dirigentes y las fuentes de fondos. También puede utilizarse para reclutar voluntarios y obtener fondos para operaciones.

NAMFREL

página 1 de 4

LA ORGANIZACION

NAMFREL es las siglas del Movimiento Cívico Nacional Filipino para las Elecciones Libres, grupo cívico de las Filipinas que ha sido elogiado a nivel nacional e internacional por su compromiso con la restauración y el fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos, principalmente el proceso electoral. Está integrado por voluntarios, no tiene afiliación política alguna y tiene raíces comunitarias.

La fuerza y la continuidad de NAMFREL . . . se deben a la gente: su buena disposición para sacrificarse y su dedicación a la tarea de la construcción nacional. Ha demostrado lo que se puede lograr con lo que ahora se llama el "poder popular", que fue el lema de NAMFREL para las elecciones de 1984 y 1986.

OBJETIVOS

NAMFREL se propone facilitar la realización de elecciones libres, ordenadas y válidas y promover la honestidad en el gobierno aprovechando el poder de una ciudadanía bien informada e interesada en los asuntos nacionales.

Para alcanzar estos objetivos, NAMFREL lleva a cabo actividades de promoción de grupos minoritarios e impulsa a hombres y mujeres competentes e íntegros para que sirvan en cargos públicos.

En elecciones pasadas, NAMFREL desplegó más de 500000 voluntarios preparados para observar los comicios en todo el país y realizar una Operación de Recuento Rápido.

NAMFREL también lleva a cabo proyectos especiales para que el proceso electoral y el servicio público sean más válidos. Entre estos proyectos cabe señalar los siguientes:

- campañas para educar y asistir al electorado
- foros de candidatos
- talleres sobre derecho electoral y observación de comicios para representantes de todos los partidos políticos
- promulgación de leyes electorales que promuevan salvaguardias apropiadas y el principio del juego limpio
- campañas de vigilancia cívica de todo el ciclo electoral
- supervisión cívica de la actuación del gobierno
- participación de los jóvenes en asuntos nacionales y en la acción cívica.

ANTECEDENTES

NAMFREL fue fundado en octubre de 1983 por un grupo de dirigentes cívicos, profesionales, religiosos y comunitarios interesados en los asuntos de la nación.

NAMFREL continúa una tradición de grupos cívicos que han estado trabajando por reformas políticas durante los últimos 18 años. De hecho, los organizadores de NAMFREL y las organizaciones participantes son, en su mayoría, los mismos que llevaron a cabo campañas en pro de reformas dignas de mención durante los últimos años.

LOGROS DE NAMFREL

Las actividades de NAMFREL en las elecciones de 1984 y 1986 y en el plebiscito de 1987 han restablecido la fe del pueblo en el proceso electoral como instrumento básico para el cambio y el progreso. A pesar del fraude masivo y sistemático que empañó las elecciones de 1984 y 1986, NAMFREL logró comunicar rápidamente al público los resultados exactos de las elecciones y evitar anomalías o dejar constancia de ellas para que las autoridades tomaran las medidas del caso.

Con su labor, NAMFREL se ha ganado la gratitud del pueblo filipino, que ha presentado numerosos premios a la organización.

NAMFREL

página 2 de 4

Al demostrar que la acción cívica puede tener una influencia positiva, NAMFREL fue una fuente de inspiración para millones de filipinos que contribuyó a la revolución pacífica de febrero de 1986.

Durante el plebiscito de 1987 sobre la nueva Constitución, NAMFREL hizo su propia campaña para conseguir votos a favor de la COMELEC (la comisión electoral central). La Operación Recuento Rápido de NAMFREL (una tabulación paralela de los votos) presentó en 48 horas más del 75% del total de los votos emitidos y sirvió para presentar con exactitud la tendencia que conduciría al resultado final.

Con el sacrificio de sus voluntarios (seis dieron la vida y muchos más fueron heridos desde 1984), NAMFREL ha dado forma concreta a su lema: "Es mejor encender una vela que maldecir la oscuridad".

LA NECESIDAD

La tarea perpetua de fortalecer el proceso electoral es enorme. La COMELEC, por ejemplo, tiene apenas 5500 empleados en todo el país para atender a 26 millones de votantes.

Evidentemente, la COMELEC necesita la asistencia de una rama cívica capaz de supervisar alrededor de 100000 circunscripciones electorales en todo el país. Hay otros métodos que los grupos cívicos también pueden utilizar para exigir que los funcionarios del gobierno rindan cuentas al público.

Usted puede ayudar de la siguiente forma:

- ofreciéndose como voluntario para trabajar con NAMFREL en calidad de observador de comicios o como observador cívico "Bantay ng Bayan";
- convocando u organizando filiales locales (de NAMFREL);
- colaborando en la organización de foros de candidatos donde puedan debatirse asuntos y plataformas en un marco neutral;
- ofreciendo servicios ad honorem de asistencia legal, contabilidad, informática y otros tipos durante las elecciones o para actividades que promuevan la honestidad en el gobierno;
- donando dinero y alimentos, prestando equipo y vehículos o colaborando en actividades para recaudar fondos en filiales locales;
- ofreciéndose como voluntario para trabajar a tiempo parcial en la secretaria nacional o de filiales locales (de NAMFREL);
- proporcionando o promoviendo el apoyo de los medios de comunicación para las actividades de las filiales locales (de NAMFREL);
- participando en la Operación Recuento Rápido;
- tomando fotografías del proceso electoral y de anomalías.

Tenemos la opción de un futuro mejor. Trabajemos en pro de la honestidad en las elecciones y en el gobierno. Únase a NAMFREL.

COMO HACERSE MIEMBRO DE NAMFREL

Cualquier filipino que trabaje en el sector privado o en la administración pública y que comparta las convicciones y los objetivos de NAMFREL, puede ofrecerse como voluntario por medio de la filial local. Si no hay ninguna filial en su localidad o si no conoce a las personas que trabajan en la filial local, recorte esta parte del folleto y envíela o dirijase a la siguiente dirección:

NAMFREL National Office
8th Floor, RFM Building
Pioneer Street
Mandaluyong, Metro Manila
Tel.: 77-24-72 • 77-24-74 • 77-24-81
o a la filial local de NAMFREL

NAMFREL

página 3 de 4

(Corte por la línea discontinua)

Creo en los principios de NAMFREL y quiero colaborar de la siguiente forma:

- Observación de comicios
- Donación de efectivo:
- Donaré por medio del párroco de mi localidad
 - Haré una donación a la filial local de NAMFREL
 - Adjunta (cantidad) _____
- Prestación de servicios en:
- La secretaría local de NAMFREL
 - Préstamo de equipo tal como (vehículo, computadora, calculadora, linternas, radios para el servicio de radiocomunicación ciudadana, etc.)
 - Otros servicios (de asistencia jurídica, contabilidad, informática, fotografía, etc.)
- Asistencia en proyectos especiales
- Operación Recuento Rápido
 - Foro de candidatos
 - Supervisión cívica de la actuación del gobierno
 - Talleres para todos los partidos políticos

Nombre: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____

(Corte por esta línea)

EL PRINCIPIO DE NO AFILIACION POLITICA

NAMFREL no tiene afiliación política alguna, aunque lleva a cabo actividades políticas. No es partidista porque su propósito es proteger el proceso electoral, y no promover un partido político o candidato determinado.

NAMFREL cree que la única forma de tener un buen gobierno, un gobierno que responda a la ciudadanía, es mantener la integridad del proceso electoral.

NAMFREL no es partidista porque lo que le interesa es la expresión válida de la voluntad del pueblo, independientemente de quién gane las elecciones.

NAMFREL no es partidista porque por medio de sus actividades de supervisión cívica vigila la actuación del gobierno, independientemente de quién esté en el poder. En resumen,

NAMFREL, al actuar como grupo cívico de vigilancia y garantizar que el trato de la oposición sea limpio, ayuda a fortalecer el sistema de frenos y equilibrios que es indispensable para una verdadera democracia.

¿COMO FINANCIA NAMFREL SUS OPERACIONES?

... NAMFREL obtiene apoyo financiero de dos fuentes:

- donaciones, tanto en efectivo como en especie, de filipinos interesados en los asuntos nacionales, organizaciones participantes y empresas locales, y
- servicios de voluntarios, algunos incluso a tiempo completo, a nivel nacional y local.

De estas fuentes, los servicios de voluntarios constituyen la base logística principal de las operaciones de NAMFREL; las filiales locales llevan a cabo sus actividades con sus propios medios.

NAMFREL

página 4 de 4

CONDUCCION DE NAMFREL

NAMFREL se rige por el principio de las decisiones participativas, que se toman por medio de dos órganos constitutivos: el Consejo Nacional y los consejos regionales.

El Consejo Nacional está formado por los funcionarios ejecutivos, dirigentes nacionales y sectoriales, presidentes de consejos regionales y directores de operaciones clave.

Los integrantes de los consejos regionales son elegidos por presidentes de consejos de municipio, provincia y ciudad que, a su vez, son elegidos por los voluntarios por consenso.

El Comité Ejecutivo del Consejo Nacional se encarga de coordinar y supervisar las directrices y actividades de NAMFREL. El Comité está encabezado por el Presidente Nacional.

Cada filial local de provincia, ciudad y municipio tiene esta misma estructura orgánica.

.....

APENDICE III

Modelos de Formularios
de Observación

MODELOS DE FORMULARIOS DE OBSERVACION

Para toda operación de observación se deben preparar formularios y distribuirlos para que el personal pueda dejar constancia de sus observaciones. Los formularios dan mayor uniformidad a la información recopilada y, en algunos casos, facilitan la cuantificación de las observaciones. Cabe destacar que, con la inclusión de instrucciones sencillas y preguntas de selección múltiple (o sea las que se responden "Sí" o "No" o presentan varias respuestas, como "a", "b" o "c", de las cuales se debe elegir una), se puede garantizar que los observadores tomen nota de sus observaciones con rapidez y exactitud.

Los formularios que reproducimos en este apéndice fueron creados y usados por grupos nacionales para la observación de distintas fases del proceso electoral: desde los mitines de la campaña electoral hasta la votación y la presentación oficial de quejas después de las elecciones.

FORMULARIO PARA EL REPORTE DE CAMPAÑA

El Campaign Activities Form [Formulario de Actividades de Campaña] fue utilizado por miembros de la coalición de organizaciones cívicas llamada La Red Nacional de Observación Electoral (NEON) y por observadores internacionales para observar las actividades de campaña durante el período preelectoral de las elecciones nacionales de 1994 en Sud Africa. El formulario fue producido por el Comité de Abogados por los Derechos Humanos, con base en Estados Unidos. En la parte superior del formulario, se encuentran las instrucciones para llenar el formulario. Éstas son simples, claras y específicas.

FORMULARIO PARA LA OBSERVACION DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

El Formular Pentru Urmarirea Stirilor Televizate fue preparado por la Asociación Pro Democracia (PDA) para observar la cantidad y la calidad de la labor de información periodística de los canales de televisión sobre la campaña electoral durante las elecciones locales de 1992 en Rumania. En las preguntas 2 a 5, el observador debe anotar la duración de un relato noticioso por televisión (de 15 segundos a más de tres minutos), cualquier partido político que se mencione en el relato y si el relato era favorable o desfavorable para el gobierno, el parlamento o un partido político determinado.

FORMULARIO PARA EL INFORME DE LA VOTACION

El Formulario de Observación Electoral fue preparado y utilizado en el Perú por el grupo Transparencia para las elecciones nacionales de 1995. Este formulario permite que los observadores registren información sobre el proceso de votación en cada mesa. El formulario cuenta con casillas donde los observadores deben marcar la hora cuando se abrió la mesa, qué funcionarios electorales estuvieron presentes, si éstos siguieron todos los procedimientos legales al abrir la mesa, cómo fue la votación, si se respetó el secreto del voto, etc.

FORMULARIO PARA EL INFORME DEL ESCRUTINIO

El formulario titulado Informe preparado en el recinto electoral: El escrutinio fue elaborado por la Dirección de Asistencia Electoral de Guyana. En la parte superior del formulario hay casillas donde los observadores deben marcar con un círculo "Sí" o "No" para responder a ciertas preguntas sobre el escrutinio. Al pie del formulario hay un espacio donde el observador puede indicar los resultados del recuento. El formulario tiene números pequeños (del 50 al 72) que ayudan a los encargados del procesamiento de datos en la tarea de recopilación de la información.

MODELOS DE FORMULARIOS DE OBSERVACION

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

Para las elecciones de 1994 en México, la Alianza Cívica/Observación 94 distribuyó a sus observadores un paquete de materiales llamado Guía de Observación de Casilla en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994 que incluía: una lista de instrucciones para llenar los formularios; formularios para registrar la apertura de la casilla, el desarrollo de la votación y los resultados; y una lista de números telefónicos (que no está incluida en este apéndice) de las oficinas regionales de Alianza Cívica y de los miembros del Instituto Federal Electoral. Comparado con los anteriores formularios donde sólo se puede registrar información limitada, estos formularios requieren de que el observador considere y responda una serie de preguntas detalladas sobre el proceso de votación. Además, el observador debe incluir cualquier irregularidad que presenció y los resultados de la votación.

FORMULARIO N° 1 DE TABULACION PARALELA DE VOTOS

El formulario SAKA I.T.E. Elecciones 1993 fue preparado y utilizado por la coalición SAKA I.T.E. (Iniciativa para la Transparencia Electoral) con el propósito de compilar los resultados de las elecciones de 1993 en Paraguay. En el margen izquierdo figura la abreviatura del nombre de cada uno de los partidos políticos participantes (más el número de votos en blanco, votos anulados y el total de votos). Los cargos disputados figuran en la parte superior, como encabezamiento de sendas columnas. Los voluntarios toman nota del número de votos recibidos por cada partido para cada cargo. En este formulario no hay espacios para observaciones cualitativas. Al pie del formulario deben firmar el observador en el lugar donde se haga el recuento y el mensajero que entregue el formulario a la sede, y se debe poner el nombre del operador que recopile los datos y los introduzca en la computadora. Las firmas son un comprobante de que el documento ha estado en manos de personas autorizadas únicamente, lo cual, a su vez, salvaguarda la integridad de los datos de la tabulación paralela de los votos y las proyecciones de los resultados.

FORMULARIO N° 2 DE TABULACION PARALELA DE VOTOS

El Formulario de Conteo Rápido fue preparado y utilizado en Perú por el grupo Transparencia, que no está afiliado a ningún partido político, para las elecciones presidenciales de 1995. Aunque este formulario es muy similar al de SAKA I.T.E., tiene un espacio pequeño al pie donde los observadores pueden escribir notas breves sobre la calidad del proceso de votación que precedió al recuento. Por lo tanto, si se deja constancia de problemas drásticos en este espacio (por ejemplo, si se permitió que votaran hombres solamente), los directores de la tabulación paralela de los votos sabrán que tienen que descontar los resultados del recuento de los votos emitidos en ese lugar.

FORMULARIO PARA REPORTAR QUEJAS E IRREGULARIDADES

Así como el formulario para reportar actividades durante la campaña electoral, este formulario, Complaint Report Form, fue usado durante las elecciones de 1994 en Sud Africa por el grupo NEON y fue producido por el Comité de Abogados por los Derechos Humanos. Este formulario fue usado durante todas las fases del proceso electoral y, principalmente, para reportar hechos violentos o casos de intimidación. Otros formularios para reportar quejas e irregularidades generalmente son diseñados para reportar irregularidades administrativas que suceden durante el proceso de votación o conteo. Como este formulario demuestra, es importante registrar el nombre de las personas e instituciones involucradas en el incidente reportado, así como información sobre las personas que presenciaron dicho incidente.

FORMULARIO PARA EL REPORTE DE CAMPAÑA

página 1 de 3

FORMULARIO PARA EL REPORTE DE CAMPAÑA

Instrucciones para llenar este formulario:

- Por favor asegúrese de incluir su número de credencial o nombre, la región y ciudad y la fecha
- Indique la ruta que siguió: todos los lugares donde se detuvo a observar
- Complete un formulario para cada día de la campaña
- Para obtener formularios adicionales, obtenga el original de su líder de grupo y haga fotocopias

Nombre/Núm. de identificación _____ Región/ciudad: _____

Fecha: _____ Ruta: _____

A. ACTIVIDADES POLITICAS DE CAMPAÑA

1. ¿A qué eventos asistió, reuniones políticas o mítines?
2. ¿Quién fue el patrocinador/organizador?
3. ¿Cuántas personas asistieron al evento?
4. ¿Hubo mujeres presentes?
5. ¿Cómo fue el ambiente general?
6. Comentarios acerca de la presencia o ausencia de propaganda de campaña. ¿Observó personas que distribuyeran materiales de campaña? ¿Qué partidos estuvieron presentes?
7. ¿Puede evaluar la actitud de la gente hacia la elección, a la fecha?

B. INTIMIDACION, HOSTIGAMIENTO

1. ¿Se le ha informado o ha sido testigo de algún tipo de intimidación relacionado con alguna de las actividades de campaña mencionadas anteriormente? Si es así, proporcione detalles y complete el formulario de quejas.
2. ¿Presenció algún incidente de intimidación u hostigamiento durante los eventos políticos convocados por algún partido?

FORMULARIO PARA EL REPORTE DE CAMPAÑA

página 2 de 3

3. ¿Cómo se resolvieron dichos incidentes? ¿Fueron manejados con imparcialidad?
4. Si los permisos para realizar encuentros públicos fueron negados o cancelados, ¿cuáles fueron la razones esgrimidas?
5. ¿Qué fuerzas de seguridad estuvieron presentes (SADE, NPKE, SAP, KZI, etc.) y qué hicieron?

C. EDUCACION DEL ELECTORADO

1. ¿Qué evidencias pudo observar de educación del electorado? ¿Existe información accesible sobre dónde, cuándo y cómo votar?
2. ¿Quién es la audiencia y dónde se los puede localizar?
3. ¿Quién está organizando el programa de educación del electorado?
4. ¿Fue correcta la información anunciada?
5. Si se publicó como no partidista ¿realmente fue el programa no partidista?

D. MEDIOS DE COMUNICACION

1. ¿Cómo reciben información sobre las elecciones los sudafricanos? ¿Quién parece estar mejor informado?
2. ¿Hasta que grado se otorgó a los partidos políticos acceso equitativo a la prensa y radio?

FORMULARIO PARA EL REPORTE DE CAMPAÑA

página 3 de 3

3. ¿Qué periódicos cubrieron los temas relacionados a las elecciones con regularidad, y quién los publica?

4. Por favor observe la forma como South African Broadcasting Corporation (SABC) y Bophuthatswana Broadcasting Corporation cubren las elecciones. ¿Actuó algún medio en forma parcial para promover o atacar a algún partido político?

5. ¿Los medios sufrieron algún tipo de intimidación o prohibición para informar de manera imparcial y libre? Si así fue, ¿cómo sucedió?

6. ¿De qué manera, positiva o negativa, influyeron los medios en los electores?

7. Comentarios generales:

FORMULARIO PARA LA OBSERVACION DE LOS MEDIOS

página 1 de 2

ANEXA 6

FORMULAR PENTRU URMĂRIREA ȘTIRILOR TELEVIZATE

DATA :

NUMELE ȘI PRENUMELE OBSERVATORULUI :

TELEFON :

INSTRUCȚIUNI :

.....

Indicați numărul de știri, pe subiecte, prezentate la actualitățile de seară (indicați numărul lângă fiecare din subiectele următoare) :

_____ Sport	_____ Parlament	_____ Economie/Industrie
_____ Divertisment	_____ Alegeri locale	_____ Internaționale
_____ Guvern	_____ Calamități naturale	_____ Altele.

Completați următoarele informații *numai* pentru știrile legate de :

GUVERN PARLAMENT ALEGERI LOCALE

Completați lista în ordinea apariției știrilor.

Vă mulțumim !

FORMULARIO PARA LA OBSERVACION DE LOS MEDIOS

página 2 de 2

Vă rugăm să înșirați în ordinea apariției știrilor :

1. Despre ce era știrea : Subiect : _____
 (scurtă descriere) _____

2. Cit de lungă a fost știrea (vă rugăm să bifăți una din opțiuni) :

- mai mult de 3 minute
- 2-3 minute
- 60 de secunde
- 45 de secunde
- 30 de secunde
- 15 secunde, sau mai puțin

3. Ce partide politice erau menționate în știre ?

- FSN
- PNL
- PNȚcd
- UDMR
- PAC
- PUNR
- PER
- MER
- PNL-AT
- PSD
- PDAR
- Altele

4. În opinia dvs., povestirea a fost favorabilă unuia din următorii :

- Guvern
- Parlament
- Partide politice (nume)

- un anumit(i) lider(i) (nume)

5. În opinia dvs., povestirea a fost nefavorabilă unuia din următorii :

- Guvern
- Parlament
- Partide politice (nume)

- un anumit(i) lide(i) (nume)

FORMULARIO PARA EL INFORME DE LA VOTACION

página 1 de 2

Observacion Electoral

TRANSPARENCIA - Formulario de Observación Electoral

JURADO PROVINCIAL	
PROVINCIA	
DISTRITO	
NUMERO DE MESA	
CODIGO DEL VEEDOR	

ATENCION VEEDOR
Realizadas sus transmisiones ordene TODOS los formularios, embóleos y entréguelos a su Supervisor o persona designada.

Para las respuestas marcadas con asterisco (*), proporcionar detalles al reverso de la hoja.

Marcar SOLAMENTE aquellos materiales que presentaron alguna anomalía

1 PADRON	2 ANFORA
a Incompleto *	a Incompleta *
b Ausente *	b Ausente *
3 CEDULAS	4 ACTAS
a Incompletas *	a Incompletas *
b Ausentes *	b Ausentes *
5 LISTA DE CANDIDAT.	6 SELLOS
a Incompleta *	a Inadecuados *
b Ausente *	b Ausentes *
7 TINTA	8 CINTAS DE SEGUR.
a Insuficiente *	a Inadecuados *
b Ausente *	b Ausentes *

9. Marcar si hubo personereros de las siguientes agrupaciones :

Alter. Perú PUMA	Partido Aprista Peruano
FREPAP	Partido Reformista
Mov. Ind. de Reconciliación	Frente Indep. Moralizador
Mov. Indep. Agrario	Partido Popular Cristiano
Renovación	Mov. Ind. Nuevo Perú
Cambio 90 - N. M.	CODE - País Posible
Mov. Independ. INCA	Unión por el Perú
Mov. Perú al 2000 - FNTC	Apertura - PS
Izquierda Unida	Partido Acción Popular
MSI - Recambio	Movimiento Obras
	Paz y Desarrollo

10. ¿Se firmó las cédulas de sufragio?

SI NO *

11. La seguridad en el local de votación y en la mesa fue:

LOCAL DE VOTACION	MESA DE SUFRAGIO
Adecuada	Adecuada
Problemas menores	Problemas menores
Problemas serios *	Problemas serios *

12. El control de colas y accesos fue:

Adecuado Hubo prob. menores Prob. serios *

13. Durante la instalación y el acondicionamiento de la Mesa de Sufragio:

Se siguieron los procedimientos legales.
Hubo irregularidades menores.
Hubo irregularidades mayores. *

14. Durante la votación:

Se permitió votar a electores sin L.E. válida o con una L.E. que no correspondía. *
No se permitió votar a electores debidamente documentados. *

15. ¿La cámara de votación protegía el secreto del voto?

SI NO *

16. ¿Los miembros de mesa respetaron el secreto del voto?

SI NO *

17. ¿Los personereros de mesa respetaron el secreto del voto?

SI NO *

FORMULARIO PARA EL INFORME DE LA VOTACION

página 2 de 2

Para las respuestas marcadas con asterisco (*), proporcionar detalles al reverso de la hoja.

18. ¿Hubo otro tipo de violación del secreto del voto?

 SI * NO

23. ¿El escrutinio se realizó en acto público e ininterrumpido?

 SI NO *

19. ¿Durante la votación se produjeron intimidaciones al elector?

 SI * NO

24. ¿Fueron las actas llenadas sin problemas?

 SI NO *

20. ¿Durante el día de las elecciones se realizó propaganda política?

 SI * NO

25. ¿Los resultados electorales fueron colocados en un lugar público y accesible?

 SI NO *

21. ¿Hubo comportamientos irregulares de los miembros de las Fuerzas Armadas?

 SI * NO

26. ¿Las actas, áforas y padrones fueron trasladados tal y como está dispuesto?

 SI NO *

22. ¿Se aplicó la tinta indeleble?

 SI NO *

 Nombre del Observador que entrega el informe

 Nombre del Supervisor que recibe el informe

 Lugar, fecha y hora de recepción.

FORMULARIO PARA EL INFORME DEL ESCRUTINIO

página 1 de 1

INFORME PREPARADO EN EL RECINTO ELECTORAL
EL ESCRUTINIO

1 Observador(es):

2 Edificio:

3 División N°

4 Grupo Alfa:

Urna electoral N°: 50

Hora de apertura de la urna electoral: 51

¿Se inspeccionó la cerradura o el sello antes de abrir la urna? 52

S	N
---	---

¿Se realizó una conciliación de votos? 53

S	N
---	---

Agentes que presenciaron el escrutinio:

1	2	3	4	5	6
54	55	56	57	58	59

¿Había personas presentes sin autorización? 60

S	N
---	---

¿Podían los agentes ver bien el procedimiento? 61

S	N
---	---

¿Había suficiente iluminación? 62

S	N
---	---

¿Fue la decisión sobre los votos aceptable para todos? 63

S	N
---	---

Hora de conclusión del escrutinio: 64

--	--

¿Estuvieron los agentes de acuerdo con la declaración sobre el resultado de la votación? 65

S	N
---	---

RESULTADO:

Nombre de los grupos contendientes

Votos

1 _____ 66

2 _____ 67

3 _____ 68

4 _____ 69

Total: _____ 70

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 1 de 15



GUÍA DE OBSERVACIÓN DE CASILLA

EN LA JORNADA ELECTORAL DEL 21 DE AGOSTO DE 1994

CASILLA ASIGNADA (Datos que anotará el Coordinador)

NOMBRE DE LA ENTIDAD:	No. ESTADO:
No. DE DISTRITO:	No. DISTRITO:
NOMBRE DEL MUNICIPIO:	No. MUNICIPIO:
No. DE SECCIÓN:	No. SECCIÓN:
TIPO DE CASILLA:	TIPO DE CASILLA:
<input type="checkbox"/> BÁSICA <input type="checkbox"/> CONTIGUA / N°: _____ <input type="checkbox"/> EXTRAORDINARIA <input type="checkbox"/> ESPECIAL	

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 2 de 15

Tu participación como observador de casilla de Alianza Cívica/ Observación 94 es muy útil e importante porque ayudas a construir la democracia en México. Contribuyes a cuidar que los procesos electorales se realicen con mayor limpieza.

Recuerda que vamos a observar sólo las elecciones federales, no las locales. De los resultados, únicamente registraremos los de la elección para Presidente.

Tu función en la casilla es observar *todo* lo que sucede en ella, a lo largo de *toda* la jornada electoral.

Para hacerlo, te damos esta guía-cuestionario que permite que centres tu atención en los aspectos más importantes, para que quede registro de ellos.

Estudia la guía con anticipación para que te familiarices con cada uno de los puntos a observar. Si tienes dudas sobre ellos o no comprendes su importancia, acude a tu Manual para la Observación de Casilla o comunícate con tu coordinador y consúltale tus inquietudes.

El día de la jornada posiblemente observarás otros sucesos que no están claramente señalados en la guía. Estos los puedes ir anotando y explicando en los espacios para notas y comentarios. Esa información también es importante.

RECOMENDACIONES:

- **LLEGA TEMPRANO A LA CASILLA**, antes que los funcionarios.
- **PERMANECE EN ELLA TODA LA JORNADA**. Si sales a votar a otra casilla, asegúrate de que algún compañero de Alianza Cívica continúe la observación. Si no te permiten entrar en ella o te obstaculizan tu labor, de todas formas permanece cerca, observa todo lo que puedas y responde a las preguntas de la guía, conforme se va dando cada etapa hasta llegar al final.
- **SÓLO PARTICIPA COMO OBSERVADOR**. No emitas públicamente tus opiniones; sólo exprésalas a tu Coordinador o en este reporte.
- **USA SÓLO UNA GUÍA POR CASILLA**. Esta recomendación la hacemos en dos sentidos, por una parte, no incluyas en esta guía la información de casillas vecinas; por otra parte, si tienes otro compañero o compañera de Alianza Cívica en esa casilla, trabajen en grupo y entreguen sólo una guía con los resultados de observación de los dos.

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
página 3 de 15

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

Esta guía de observación está dividida en tres partes. Cada una de ellas corresponde a un periodo definido de la jornada electoral, en los cuales se pueden presentar hechos e incidentes que tenemos que observar con mucho cuidado.

A. APERTURA DE LA CASILLA

Es la parte que comprende la llegada de los funcionarios al local, la formación de la mesa directiva, la instalación de la casilla, y su apertura a los votantes.

En esta etapa tendrás que ir anotando en la guía todo lo que sucede en ese mismo momento, el cual es normalmente bastante rápido. Sin embargo, pueden surgir desde el inicio irregularidades que debes registrar.

Si la casilla cambia de local, búscala y ubícate en ella. También podría suceder que la casilla no abriera para votar, sólo puedes estar seguro de eso hasta las 6 de la tarde.

B. DESARROLLO DE LA VOTACIÓN

Es la parte más larga y compleja de la jornada, durante la cual los ciudadanos se expresan políticamente a través del voto. Algunos hechos que se presentan en esta fase pueden ser irrelevantes, pero algunos incidentes pueden afectar el desarrollo y el resultado electoral, aunque sólo sucedan una vez.

En esta etapa deberás observar con precisión y objetividad los hechos que van ocurriendo, e irás haciendo anotaciones cuando se presenten incidentes irregulares, sobre todo de los que se piden en la guía.

Si la votación se suspende por alguna causa, recuerda que puede reanudarse; por lo tanto, no abandones la casilla hasta estar seguro de que quedó concluida la jornada.

Al finalizar la etapa, se recomienda revisar todo lo que se anotó para que se cubran todas las preguntas.

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 4 de 15

C. RESULTADOS

Es la parte que comprende, después de cerrada la casilla, el escrutinio o separación de los votos por partido, su cómputo o conteo, y los resultados. Los resultados son extremadamente importantes porque definirán, en la suma nacional, a nuestros futuros gobernantes.

Esta fase puede ser larga y pesada por dos razones básicas:

- tienes que presenciar *todo* el proceso de escrutinio y cómputo del conjunto de las elecciones (Presidente, Senadores y Diputados), aunque sólo vayas a tomar los datos finales de Presidente;
- se pueden presentar o descubrir irregularidades serias que afectan el resultado de la jornada y que se prestan a largas discusiones.

Termina de llenar la guía en esta etapa y expresa tus conclusiones generales.

LLENADO DE LA GUÍA

Hay varios tipos de preguntas:

- Las que se responden marcando con **SI**, **NO**, o **No se pudo observar**. (El **No se pudo observar** sólo lo usarás cuando realmente no puedas observar el hecho, o bien, cuando dudes de la objetividad de tu respuesta). En este tipo de pregunta sólo debes dar una respuesta.
- Las que se responden con un número.
- Las que sólo requieren que marques con una cruz las situaciones que se presentan.
- Las que te piden que expliques la razón o detalle de tu observación.

ENTREGA DE LA GUÍA

Al terminar la observación de las tres etapas, entregarás la guía de la casilla a tu Coordinador lo más pronto posible, de preferencia el día 22 de agosto en la mañana.

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 5 de 15

A. APERTURA DE LA CASILLA



UBICACIÓN

1. ¿ La casilla se instaló en el lugar designado previamente? SI NO No se pudo observar
2. Si la casilla *no* se instaló en el lugar previsto, ¿se dejó aviso claro del cambio de lugar? SI NO No se pudo observar

MESA DIRECTIVA

3. Anota el nombre y la clave de elector de la persona que quedó como Presidente de la casilla. Toma los datos de su Credencial para votar, si es posible:

Clave de elector:

Nombre:

No se pudo observar

MATERIALES

4. ¿Hay tinta para marcar a los votantes? SI NO No se pudo observar

5. ¿Cuántos ciudadanos hay *inscritos en Lista Nominal*? Como caso especial puede haber otra Lista que contenga a electores aceptados por el Tribunal, que tienen que presentar Credencial con clave T. Si esto ocurre suma el total de ciudadanos inscritos en las dos listas.

Número:

No se pudo observar

6. ¿Cuántas *boletas* se recibieron para la elección de *Presidente*? Anota el número que corresponda, pero como referencia considera que en las casillas *extraordinarias* se deben recibir 250 boletas, y en las *normales* un número igual al de los electores en la Lista más 18 para los representantes de partido.

Número:

No se pudo observar

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 6 de 15



7. Si algún partido solicitó firmar las boletas, ¿se firmaron?

SI

NO

No se pudo observar

OBSERVADOR

8. ¿Los observadores de Alianza Cívica estuvieron presentes en la instalación de la casilla?

SI

NO

APERTURA

9. ¿Abrió la casilla?

SI

NO

No se pudo observar

10. ¿A qué hora se abrió la casilla a los ciudadanos?

HORAS

 :

MINUTOS

Para anotar las horas utiliza los números del 1 al 23 ó el 0 (cero) para las doce de la noche, y para indicar los minutos usa del 01 al 59

11. Antes de dar inicio a la votación, ¿la urna estaba vacía?

SI

NO

No se pudo observar

NOTAS Y COMENTARIOS:

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 7 de 15

B. DESARROLLO DE LA VOTACIÓN

Esta etapa, por ser la más compleja y larga, está dividida en los aspectos importantes a observar. Se agruparon en:

- **PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN**
- **VOTANTES**
- **VOTO**
- **ALGUNOS HECHOS IRREGULARES**

PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN

REVISION PARA VOTAR

1. ¿Los funcionarios de la casilla revisaron, SI NO No se pudo observar
 en todos los casos, que los electores llegaron con el dedo pulgar sin tinta?

¿Cuántos no se revisaron?

2. ¿Se permitió votar a electores que llegaron con el dedo entintado? SI NO No se pudo observar

¿Cuántos?

3. ¿Se permitió votar a electores que no estaban en Lista Nominal? Recuerda que los SI NO No se pudo observar
representantes acreditados de partido sí pueden votar ahí y eso no es irregularidad.

¿Cuántos?

4. ¿Se permitió votar a electores sin Credencial? SI NO No se pudo observar

¿Cuántos?



FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 8 de 15

DESPUES DE VOTAR

5. ¿Los funcionarios de casilla pusieron VOTÓ en la Lista Nominal para todos los que votaron ahí? SI NO No se pudo observar
6. ¿Se aplicó la tinta a todos los que votaron ahí? SI NO No se pudo observar
7. ¿La tinta se borraba? SI NO No se pudo observar
 Alguien votó y después tenía el dedo limpio

Si la respuesta es sí, ¿cómo lo notaste?: _____

8. ¿Marcaron, en todos los casos, la Credencial de los votantes? SI NO No se pudo observar

NOTAS Y COMENTARIOS:

Empty box for notes and comments.



FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 9 de 15

VOTANTES

VOTANTES PUESTOS EN DUDA

- | | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| 9. ¿Los votantes del lugar detectaron y se quejaron de la presencia de personas extrañas o desconocidas votando? | <input type="checkbox"/>
SI | <input type="checkbox"/>
NO | <input type="checkbox"/>
No se pudo observar |
| 10. ¿Los votantes del lugar detectaron con plena seguridad que algún votante no correspondía con la persona de la Lista Nominal? | <input type="checkbox"/>
SI | <input type="checkbox"/>
NO | <input type="checkbox"/>
No se pudo observar |
| 11. ¿Se sorprendió a alguna persona con varias Credenciales con su misma foto? | <input type="checkbox"/>
SI | <input type="checkbox"/>
NO | <input type="checkbox"/>
No se pudo observar |

VOTANTES EQUIVOCADOS

- | | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| 12. ¿Se presentaron ciudadanos con Credencial de otra sección por error? | <input type="checkbox"/>
SI | <input type="checkbox"/>
NO | <input type="checkbox"/>
No se pudo observar |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
- A continuación se explica cuáles serían los casos:
- Vive en la sección, pero su credencial tiene mal anotado el número
 - Le corresponde votar en una casilla cercana
- | | | | |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| 13. ¿Se presentaron ciudadanos con domicilio alejado y con credencial de otra sección que no era de una casilla vecina? | <input type="checkbox"/>
SI | <input type="checkbox"/>
NO | <input type="checkbox"/>
No se pudo observar |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---|

NOTAS Y COMENTARIOS:



FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 10 de 15

ELECTORES IMPEDIDOS DE VOTAR

14. ¿Se presentaron electores con credencial de esa sección y casilla que no aparecieron en Lista Nominal? SI NO No se pudo observar

¿Cuántos?

15 ¿Se presentó algún elector con credencial de esa casilla y resultó que alguien había votado en su lugar? SI NO No se pudo observar

¿Cuántos?

LISTA NOMINAL

16 ¿Se detectó que la Lista Nominal de la mesa directiva de la casilla y la Lista Nominal de los representantes de partido fueran diferentes? Esta situación se aprecia si surgen electores, aunque sea uno, que aparecen en una lista y en la otra no. SI NO No se pudo observar

NOTAS Y COMENTARIOS:

B

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES

página 11 de 15

VOTO

17. ¿Todos los votantes votaron en secreto?

SI

NO

No se pudo observar

Si contestaste NO, marca por qué:

- No había mamparas
- Alguien estaba viendo cómo se votaba
- Los electores mostraban su voto
- Otra razón: _____

18 ¿Se notó que los votantes fueron presionados para votar por algún partido o candidato?

SI

NO

No se pudo observar

a) Si hubo presión, ¿cómo se hizo?:

- Alguien hablaba con los electores para presionarlos en la fila o dentro de la casilla
- Alguien llevaba lista de personas comprometidas a votar e iba palomeándola
- Alguien amenazaba en forma directa
- Alguien estaba viendo cómo se votaba
- Alguien les entregaba boletas marcadas
- Alguien daba dinero, objetos, boletos o contraseñas
- Alguien hacía propaganda de candidatos o partidos durante la votación
- Había presencia de gente armada en las cercanías, en forma numerosa e intimidatoria
- Otra forma: _____

b) En el caso anterior, ¿quién ejerció la presión?:

- Alguno de los integrantes de la mesa directiva de la casilla
- Otros funcionarios electorales
- Autoridades municipales, estatales, federales o gremiales
- Cacique o autoridad económica o moral de la comunidad
- Representantes de partidos políticos
- Representantes del ejército, judiciales o policía
- Promotores del voto
- Otra persona: _____

B

FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 12 de 15

ALGUNOS HECHOS IRREGULARES

19 ¿Notaste que algún votante metió más de un voto en la urna de la elección para Presidente? SI NO No se pudo observar

20. Llegaron grupos de personas a votar transportados o acarreados con ese fin? SI NO No se pudo observar

Anota, en cada caso, si es posible, el tipo de vehículo, color, placas y los datos sobre la organización o empresa a la que pertenece:

¿ Cuántos grupos?

Tipo de vehículo _____
 Color _____
 Placas _____
 Organización _____

21. ¿Permanecieron en el interior de la casilla otras personas no autorizadas? SI NO No se pudo observar

22. ¿Se presentaron condiciones de desorden en la casilla que obstaculizaron en forma grave el desarrollo normal de la votación y de la observación? SI NO No se pudo observar

23. ¿Hubo presencia de personas armadas dentro de la casilla? SI NO No se pudo observar
 Se acepta que los uniformados de las fuerzas públicas, en servicio, acudan a votar armados

24. ¿Se suspendió la votación? SI NO No se pudo observar
 Sólo se refiere a suspender el derecho de voto por causa de fuerza mayor
 ¿Por qué?: _____



FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 13 de 15

C. ESCRUTINIO, CÓMPUTO y RESULTADOS

ESCRUTINIO PARA PRESIDENTE

1. ¿Cuántas boletas sobraron de la elección de Presidente? No se pudo observar

Número:

2. ¿Las boletas sobrantes fueron inutilizadas y separadas? SI NO No se pudo observar

3. ¿Alcanzaron las boletas para atender a todos los votantes? SI NO No se pudo observar

4. ¿Cuántos ciudadanos aparecieron en la Lista Nominal con la indicación VOTÓ? No se pudo observar
 Número de ciudadanos que votaron según acta

Número:

5. De acuerdo con los folios de los talonarios, ¿cuántas boletas para Presidente fueron usadas por los votantes? No se pudo observar

Número:

6. Si se detectó irregularidad por exceso de boletas o votos, ¿se pudieron identificar boletas que no tuvieron firma del representante de partido, si es que las firmaron al principio? SI NO No se pudo observar

¿Cuántas?










7. ¿Se anularon boletas que tenían voto para un solo partido? SI NO No se pudo observar

¿Cuántas?



FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 14 de 15

RESULTADOS DE LA VOTACION PARA PRESIDENTE

	Partido	Número de votos
8.		
9.		
10.		
11.		
12.		
13.		
14.		
15.		
16.		
17.	CANDIDATOS NO REGISTRADOS	
18.	VOTOS NULOS	

19. ¿Hubo escritos de protesta de los representantes de partido? SI NO No se pudo observar
 Los escritos de protesta son diferentes a las hojas o escritos de incidentes.

20. ¿Se integraron al Expediente los escritos de protesta? SI NO No se pudo observar



FORMULARIO PARA REPORTAR LA OBSERVACION DEL DIA DE LAS ELECCIONES
 página 15 de 15

REPRESENTANTES Y OBSERVADORES								
21. Marca de qué partidos si hubo representantes durante el proceso::								
PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	UNO-PDM	PT	PVEM
22. ¿Se retiró o expulsó a algún representante de partido, en algún momento?						<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> No se pudo observar
23. ¿Hubo representantes de más de un partido político durante el escrutinio y cómputo?						<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> No se pudo observar
24. ¿Se retiró o expulsó a algún observador de Alianza Cívica, en algún momento?						<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
25. ¿Los observadores de Alianza Cívica estuvieron presentes en el escrutinio y cómputo?						<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	

FINAL DEL PROCESO		
26. ¿Se pegaron los resultados de la elección afuera de la casilla?		
<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> No se pudo observar
27. El proceso terminó a la siguiente hora:		HORAS <input style="width: 30px;" type="text"/> : <input style="width: 30px;" type="text"/> MINUTOS

NOMBRE DE LOS OBSERVADORES/ FIRMA/ HORARIO DE OBSERVACIÓN



FORMULARIO No. 1 DE TABULACION PARALELA DE VOTOS
 página 1 de 1

SAKA I.T.E.
 ELECCIONES 1993

DEPARTAMENTO _____
 DISTRITO _____
 LOCAL DE VOTACION _____

Nro de Boleta

TIPO DE BOLETA (C \ M \ A) N.º 02575
 DEPARTAMENTO LOCAL N. de Mesa DISTRITO CANT MESA

	LISTA PRESIDENTE	SENADORES	DIPUTADOS	GOBERNADOR	JUNTA DEPARTAMENTAL	Cod	Depto.
ANR 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	Asunción
PLRA 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	01	Concepción
CDS 4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	02	San Pedro
PL 5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	03	Cordillera
PB 6	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	04	Guairá
PT 7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	05	Caaguazú
PNS 8	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	06	Caazapá
EN 9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	07	Itapúa
MAPN 10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	08	Misiones
MID 26 11	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	09	Paraguari
MSP 12	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10	Alto Paraná
MUN 13	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	11	Central
MCT 14	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	12	Ñeembucú
MPP 15	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	13	Amambay
BLANCOS B	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	14	Canindeyú
NULOS N	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	15	Pte. Hayes
TOTAL T	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	16	A. Paraguay
						19	Boquerón

Firma del Responsable de Mesa _____ Nombre del Mensajero _____ Nombre del Operador _____

FORMULARIO NO. 2 DE TABULACION PARALELA DE VOTOS
 página 1 de 1

Elección Presidencial

TRANSPARENCIA - Formulario de Conteo Rápido para Resultados de la Elección Presidencial

JURADO PROVINCIAL	
PROVINCIA	
DISTRITO	
NUMERO DE MESA	
CODIGO DEL VEEDOR	

NUMEROS TELEFONICOS	
Su Comité	
Lima	

TOTAL DE ELECTORES (Según padrón)	
VOTOS EMITIDOS (Total de Votos emitidos)	
NO VOTARON (Total de electores que no votaron)	
IMPUGNADOS (Total de Electores impugnados)	

Método de Transmisión

AGRUPACION POLITICA	VOTOS
---------------------	-------

A	Alternativa Perú PUMA	
B	Partido Frente Popular Agrícola del Perú	
C	Frente Independiente de Reconciliación Nacional	
F	Cambio 90 - Nueva Mayoría	
H	Movimiento Perú al 2000 - FRENATRACA	
I	Izquierda Unida	
K	Partido Aprista Peruano	
L	Partido Reformista del Perú	
O	Movimiento Independiente Nuevo Perú	
P	CODE - País Posible	
Q	Unión por el Perú	
S	Partido Acción Popular	
T	Movimiento Obras	
U	Paz y Desarrollo	

OPERADOR pide Jurado, Provincia, Distrito, Número de Mesa y Código...

VEEDOR da esos datos...

OPERADOR verifica y si es correcto dice: Inicie transmisión.

Operador anuncia total de votos en mesa

Dice TOTAL DE ELECTORES y cifra.

Dice VOTOS EMITIDOS y cifra.

Dice NO VOTARON y cifra.

Dice IMPUGNADOS y cifra.

Veedor transmite resultados por agrupaciones

Dice letra de agrupación y resultado.

Veedor transmite datos sobre votación Presidencial

Dice VALIDOS y cifra.

Dice VICIADOS y cifra.

Dice BLANCOS y cifra.

Dice APELADOS y cifra.

Da detalle de los APELADOS, diciendo agrupación y cifra.

Dice IRREGULARIDADES y opción.

Veedor espera confirmación de Operador

OPERADOR: Datos conformes, Gracias!

VEEDOR cierra Transmisión.

VALIDOS (Total de Votos válidos para Presidente)	
VICIADOS (Total de Votos viciados o nulos para Presidente)	
BLANCOS (Total de Votos blancos para Presidente)	
APELADOS (Total de Votos apelados para Presidente)	

Detalle de los Votos Apelados para Presidente

Escriba sólo la agrupación política y número de votos apelados

IRREGULARIDADES ¿Hubo irregularidades serias durante el Acto de Votación? Ver tipología al reverso y anotar aquí la opción.

TRANSPARENCIA LIMA - Unidad de Estudios y Comunicaciones

FORMULARIO PARA REPORTAR QUEJAS E IRREGULARIDADES

página 1 de 2

FORMULARIO PARA REPORTAR IRREGULARIDADES

- Por favor incluya su número de credencial, su nombre, la población, ciudad, dirección y fecha.
- Cada equipo deberá presentar al menos un formulario diario de demandas, indicando hasta qué grado de violencia, intimidación, u hostigamiento se produjo.
- Por favor utilice un formulario para cada uno de los incidentes presentados.
- Puede elegir más de una opción para las preguntas de la 10 a la 16.

Núm. de credencial/Nombre _____ Población/Ciudad _____

Dirección _____ Fecha _____

1. ¿Fue usted testigo del incidente? En caso negativo, cite el nombre y dirección del testigo.
2. ¿El incidente incluyó violencia (ataque físico o destrucción de propiedades)?
3. En caso afirmativo, fue:
 - a. Severo
 - b. Limitado
 - c. Menor
4. ¿El incidente incluyó intimidación (amenaza de violencia o algún otro tipo de presión)?
 - a. Sí
 - b. No
5. En caso afirmativo, fue:
 - a. Severo
 - b. Limitado
 - c. Menor
6. ¿El incidente incluyó hostigamiento?
 - a. Sí
 - b. No
7. En caso afirmativo, fue:
 - a. Severo
 - b. Limitado
 - c. Menor
8. ¿Surgió en?
 - a. Una reunión masiva
 - b. Una marcha
 - c. Durante la votación/escrutinio
 - a. Otro
9. El incidente fue perpetrado por miembros de:
 - a. Partido político (especifique) _____
 - b. Fuerzas de seguridad (especifique) _____
 - c. Individuos sin afiliación política _____
 - d. Otros _____

FORMULARIO PARA REPORTAR QUEJAS E IRREGULARIDADES

página 2 de 2

10. ¿Quién fue afectado?

- d. Otros _____
- a. Partido político (especifique) _____
- b. Fuerzas de seguridad (especifique) _____
- c. Observador _____
- d. Los medios de comunicación _____
- e. Funciones de la IEC _____
- f. Residentes legales/refugiados _____

11. Las fuerzas de seguridad:

- a. Mantuvieron el orden
- b. Contribuyeron a la inestabilidad
- c. Estuvieron ausentes

12. Si estuvieron presentes, especifique

- a. SAP b. NPKF c. SADF d. KZP
- e. APLA f. MK g. Otro

13. Describa el incidente/evento:

14. ¿Algún funcionario de la IEC fue informado del incidente? ¿Quién? ¿Cuánto tiempo después?

15. ¿A qué código/convenio y sección puede referirse la demanda anterior?

APENDICE IV

Modelos de Informes

MODELOS DE INFORMES

Los observadores con frecuencia dan a conocer sus observaciones por medio de informes de distintos tipos. Los informes facilitan la consecución de varios objetivos, como contribuir a la aceptación de los resultados legítimos de las elecciones o al rechazo de los resultados en el caso de un proceso electoral con grandes irregularidades. Los informes también constituyen un registro histórico de las elecciones y de las actividades de su organización. Estos registros pueden ayudar a otros observadores más adelante a comparar procesos electorales subsiguientes con las elecciones anteriores. Los informes pueden ser útiles para promover reformas electorales, afianzar la credibilidad de su organización, conseguir voluntarios u obtener fondos para operaciones. Este apéndice contiene cuatro informes sobre distintos aspectos del proceso electoral.

INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN

Las *Conclusiones de la Dirección de Asistencia Electoral sobre la Lista Preliminar de Votantes de 1992* constituyen un informe de una investigación del procedimiento de inscripción de votantes en Guyana. Cabe destacar varios elementos de este informe. Primero, y sobre todo, el trabajo de investigación, redacción y publicación de este informe se realizó en su totalidad antes de las elecciones. La publicación de una evaluación mucho antes del día de las elecciones da tiempo a los administradores de las elecciones a corregir las fallas y solucionar los problemas. También alerta a los ciudadanos y a los partidos políticos con respecto a posibles problemas que merezcan un estudio más a fondo. Segundo, los observadores de Guyana utilizaron la técnica del muestreo aleatorio, que les ayudó a presentar un panorama del proceso de inscripción de votantes en su totalidad sin tener que examinar cada nombre de la lista.

INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Muchas organizaciones han observado los medios de comunicación y preparado informes durante toda la campaña electoral y el proceso de administración de elecciones. En el ejemplo que presentamos aquí, *Las elecciones federales en México según los noticieros 24 Horas de Televisa y Hechos de Televisión Azteca, 30 de mayo a 30 de junio de 1994*, se resumen las conclusiones del análisis realizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos en coordinación con Alianza Cívica/Observación 94, que se llevó a cabo durante las elecciones de 1994 en México. Presenta un análisis crítico de la labor periodística de las dos cadenas principales de televisión, prestando especial atención a la cantidad y el tipo de información que se difundió sobre cada uno de los partidos políticos en pugna.

DECLARACION POSTELECTORAL

Cuando concluyen las elecciones, hay una gran presión sobre las organizaciones de observación para que den a conocer sus conclusiones. En una buena declaración postelectoral, como la declaración titulada *Study and Research Group of Bangladesh (SRG) Election Observation* [Observación de las elecciones realizada por el Grupo de Estudio e Investigación de Bangladesh], que figura en este apéndice, se reconoce expresamente la índole provisional de las conclusiones que contiene y se indica que se publicará un informe más completo cuando concluya oficialmente el proceso electoral. La declaración del SRG es notable también porque informa sobre las actividades, observaciones específicas (tanto de problemas como de éxitos) y conclusiones generales de la operación en una sola página, no difundió estas conclusiones generalizadas prematuramente (es decir, no se basó en información incompleta o en incidentes aislados) y aun así se publicó suficientemente pronto después de las elecciones como para que tuviese influencia.

MODELOS DE INFORMES

DECLARACION PROVISIONAL

El último ejemplo de este apéndice proviene de Etiopía. El *Monitoring Mission Summary Report* [Informe Resumido de la Misión de Observación] del Congreso para la Democracia de Etiopía (A-Bu-Gi-Da) es un informe provisional de las elecciones de 1994 para la asamblea constituyente. Un informe provisional puede publicarse varios días o incluso semanas después de la votación, mientras los votantes y contendientes aguardan los resultados de una evaluación independiente del proceso. En el informe provisional a menudo se puede presentar información más completa (por ejemplo, los resultados oficiales de las elecciones) y un análisis más exhaustivo que en la declaración que se publica justo después de las elecciones. Como su nombre lo indica, el informe provisional también señala que los observadores tienen la intención de continuar observando los hechos y publicar un análisis final completo más adelante.

En el informe del Congreso para la Democracia de Etiopía se presta especial atención a la descripción y evaluación del contexto político en el cual se realizaron las elecciones. Es un ejemplo excelente de un informe equilibrado, con una evaluación del procedimiento administrativo y técnico y un análisis del progreso político realizado por medio del proceso electoral. En las elecciones de 1994 en Etiopía, varios partidos políticos importantes boicotearon las elecciones, lo cual sembró la incertidumbre en muchos ciudadanos y observadores con respecto a la validez del proceso. Cabe señalar también que los autores del informe formularon recomendaciones constructivas, de alcance limitado, para mejorar las elecciones desde el punto de vista técnico y político.

INFORME DEL PROCESO DE INSCRIPCION

*página 1 de 5*CONCLUSIONES DE LA DIRECCION DE ASISTENCIA ELECTORAL
SOBRE LA LISTA PRELIMINAR DE VOTANTES DE 1992

Entre las verificaciones de la actual Lista Preliminar de Votantes, lo que sigue constituye los resultados de nuestra investigación.

1. VALIDEZ DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES:

Las verificaciones realizadas en 1991 revelaron por primera vez la existencia de cientos de circunscripciones electorales para las cuales no se hallaron los números correspondientes en la ley pertinente. Se descubrió también que varias circunscripciones electorales con muchos habitantes habían sido omitidas por completo de la lista.

En opinión del profesor Gladstone Mills, que el año pasado integró la Delegación del Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Elegidos, esos problemas, por sí solos, invalidaron efectivamente la lista de votantes, la cual, como tal, no podía declararse viable.

Por lo tanto, esta vez tuvimos sumo cuidado y realizamos la misma verificación de circunscripciones electorales. Quedamos complacidos al observar que todas las circunscripciones menos una se ciñeron estrictamente a la Orden N° 47 de 1990, que se refiere a la designación de circunscripciones electorales.

La única omisión fue una zona amerindia, llamada Epira, que está a orillas del río Carentyne y que en la lista actual estaba combinada con la localidad vecina de Orealla. Se nos ha informado que esta fusión se basó en la recomendación del Report of the Amerindian Lands Commission [Informe de la Comisión de Tierras Amerindias]. Como esta fusión no le impediría votar a ningún habitante de Epira, hemos llegado a la conclusión de que las circunscripciones electorales son completamente aceptables y felicitamos a la Comisión Electoral por esta importante corrección. No obstante, más adelante habrá que confirmar por medio de una ley la fusión de ambas localidades en una sola circunscripción electoral.

Sin embargo, en relación con este mismo asunto de las circunscripciones electorales, debemos efectuar una observación sobre la decisión contenida en la misma Orden de 1990 de combinar varios pueblos de la ribera oriental del Demerara en una sola circunscripción electoral. Estos pueblos son Herstelling, Farm, Vreed-en-Rust, Covent Garden, Prospect y Little Diamond.

En esta circunscripción electoral hay 4.024 votantes inscritos, cifra superada únicamente por los 4.059 votantes inscritos en la localidad cercana de Golden Grove.

Por lo tanto, solicitamos a la Comisión Electoral que preste especial atención a los recintos electorales de ambas circunscripciones el día de las elecciones porque es evidente que podrían ocasionar pesadillas logísticas tanto a los votantes como a los funcionarios electorales.

También recomendamos al presidente de la Comisión Electoral (quienquiera que sea el intrépido que se atreva a aceptar este cargo en el futuro) que divida estas circunscripciones en subdivisiones con una cantidad más manejable de votantes antes de las elecciones siguientes.

INFORME DEL PROCESO DE INSCRIPCION

página 2 de 5

2. DUPLICACION DE NUMEROS DE IDENTIDAD:

El año pasado, al efectuar una verificación por computadora descubrimos 1.700 casos de números de identidad que aparecían dos veces o más en la lista de votantes (cada caso correspondía a dos o más personas con el mismo número). Este año nos complace ver solamente 28 casos de duplicación de números de identidad.

Creemos que por lo menos nueve de estos casos en realidad corresponden a nueve personas, y tras una verificación ulterior llegamos a la conclusión de que, en otros dos casos, el problema se debió a un error en la inscripción del número de identidad.

Hemos informado a la Comisión Electoral sobre estas discrepancias, y la Comisión prometió investigar estas irregularidades y corregirlas de inmediato.

Por lo tanto, hemos llegado a la conclusión de que el problema de la duplicación de números de identidad, aunque aún no se ha corregido por completo, no es motivo de preocupación. Esta situación representa ciertamente una mejora muy bien recibida en comparación con el fiasco del año pasado.

3. PERSONAS INSCRITAS EN CIRCUNSCRIPCIONES EQUIVOCADAS:

La cantidad de personas que estaban inscritas en circunscripciones electorales equivocadas el año pasado posiblemente haya sido el mayor motivo de enojo para los votantes, y la corrección de este problema ciertamente era una tarea que sobrepasaba los medios de la Dirección de Asistencia Electoral. El procedimiento para corregir este problema en particular era entonces, y es ahora, sumamente engorroso tanto para el votante como para la Comisión Electoral, ya que se deben efectuar dos trámites: inscribir al votante en la circunscripción electoral que le corresponde y al mismo tiempo cerciorarse de que se tache su nombre de la circunscripción equivocada.

Esta vez, para determinar la magnitud del problema, la Dirección de Asistencia Electoral realizó un muestreo de las circunscripciones electorales de las regiones 2, 3, 4, 5 y 6, cinco regiones donde se encuentran 88% de los votantes. El muestreo que realizamos abarcó el 70% de los votantes inscritos en estas regiones, o sea alrededor del 60% del electorado.

Los resultados muestran que alrededor de 1,3% de los votantes inscritos en las listas han sido desplazados en las circunscripciones muestreadas, lo cual afectará a un total de poco más de 3000 personas. Si tenemos en cuenta la cantidad de votantes desplazados en las circunscripciones que no verificamos y sumamos las personas que podrían haber sido desplazadas de las regiones 1, 7, 8, 9 y 10, según nuestros cálculos habría alrededor de 5000 personas en total inscritas en circunscripciones electorales equivocadas.

Este promedio global de 1,3% de votantes inscritos en circunscripciones equivocadas representa un logro considerable de la Comisión, en vista de la magnitud del problema del año pasado.

Además, la Dirección de Asistencia Electoral identificó las personas que estaban inscritas en circunscripciones electorales equivocadas y hemos tratado de indicarles la circunscripción correcta basándonos en la dirección que han dado.

INFORME DEL PROCESO DE INSCRIPCION

página 3 de 5

Se entregó una lista impresa por computadora de estos 3000 nombres a la Comisión Electoral y a los partidos políticos para facilitar la corrección del problema durante el periodo de quejas y objeciones. Los números, por región, son los siguientes:

REGION	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS EN LA REGION	MUESTRA	VOTANTES INSCRITOS EN CIRCUNSCRIPCION ES EQUIVOCADAS	PORCENTAJE
2	23101	21.927	198	0,9%
3	50.188	38.209	920	2,4%
4	148046	77.389	730	0,9%
5	28.126	26.364	546	2,1%
6	72.304	61.265	609	1,0%
TOTAL	321.765	225154	3003	1,3%
PORCENTAJE	100%	70%	1,3%	

4. LA PRUEBA PERSONAL:

El año pasado, ciñéndose a las especificaciones recomendadas por Selwyn Ryan, conocido encuestador de Trinidad, la Dirección de Asistencia Electoral seleccionó al azar, por computadora, 1.475 nombres de la lista de votantes y fue a buscar a estas personas.

Para que esta muestra fuese representativa de la sociedad guyanesa, se seleccionaron afroguyaneses urbanos y rurales, indoguyanese urbanos y rurales, personas urbanas y rurales de raza mixta y amerindios. También nos cercioramos de que los porcentajes de personas de estas razas reflejaran lo mejor posible la distribución racial según el censo de 1985, que fue el último recuento fiable realizado.

En nuestra investigación sobre el terreno no logramos localizar a 487 de las 1.475 personas que buscábamos, o sea poco más del 30%. Por lo tanto, cuando nos entregaron la lista de 1992, verificamos de inmediato cuántas de esas personas todavía figuraban en la lista. Observamos que, de las 487 personas que no localizamos el año pasado, quedaban sólo 294 en la lista actual, de modo que se habían suprimido 193 nombres.

Por consiguiente, fuimos a buscar a esas 294 personas, especialmente porque parecía que la dirección que tenían en la lista del año pasado era diferente de la dirección que figuraba en la lista de este año. Sin embargo, por diversos motivos la cifra se redujo a 259 y logramos localizar a estas personas menos 54.

El resultado final fue que sólo 54 personas, o 37% de la muestra de 1.475 del año pasado, no fueron localizadas.

Estas conclusiones indudablemente infundirán gran confianza en los votantes y disiparán muchas dudas de los partidos políticos.

Sin embargo, dos indicadores de esta prueba nos parecen particularmente inquietantes. En West Ruimveldt, no localizamos al 49% de las personas muestreadas, y en Kitty (Central) no encontramos al 47%. La Comisión Electoral encargó un estudio que reveló tres aberraciones similares para las cuales no se encontró explicación. Por lo tanto, es necesario realizar un estudio más detallado por lo menos de estas cinco zonas.

INFORME DEL PROCESO DE INSCRIPCIÓN

página 4 de 5

Dejando de lado estas discrepancias, el porcentaje global de 37% de personas "no localizadas" no nos parece irrazonable y una vez más felicitamos a la Comisión por estas medidas correctivas.

RESULTADOS DE LA PRUEBA PERSONAL AMPLIADA DE RYAN (REALIZADA EN JUNIO DE 1992)

ZONA	TOTAL COMPRENDIDO EN LA PRUEBA	FALLECIDOS	SUPRIMIDOS	EMIGRA- DOS	LOCALI- ZADOS	NO LOCALI- ZADOS	PORCENTAJE NO LOCALIZADO
Kitty (Central)	15	-	2	2	4	7	47%
N.E. La Penitece	22	-	5	-	14	3	14%
Cotton Tree	32	2	4	7	17	2	6%
Pt. Mourant	78	2	8	7	53	8	10%
Guyhoc Gardens	7	-	1	-	4	2	29%
West Ruimveldt	39	2	3	-	15	19	49%
Golden Grove	20	-	1	-	14	5	25%
Cummings Lodge	13	-	5	-	6	2	15%
Leonora	24	-	3	1	16	4	17%
Mocha/Arcadia	8	-	3	-	5	-	0%
Charity 11	1	2	-	6	2		18%

Total comprendido en la muestra (1991/1992)	1475
Total de personas que no fueron localizadas	54
Porcentaje de personas que no fueron localizadas	3,7%

PREOCUPACIONES DE LA DIRECCION DE ASISTENCIA ELECTORAL PARA EL FUTURO

La lista actual de votantes aprobada por la Dirección de Asistencia Electoral debe considerarse únicamente como un instrumento preliminar para comenzar a dar forma a un nuevo proceso democrático. Todavía queda mucho que hacer, se necesitan muchos más instrumentos y hay que resolver muchas preocupaciones para que podamos estar prudencialmente seguros de que el proceso electoral es libre y justo.

INFORME DEL PROCESO DE INSCRIPCION

página 5 de 5

Algunas de nuestras preocupaciones son las siguientes:

DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

Según la Comisión Electoral, todavía hay alrededor de 2.500 personas en la lista a quienes no se ha asignado número de identidad. Esperábamos que este asunto de la distribución de documentos de identidad ya estuviese resuelto, después de presentar el año pasado a la Comisión suficiente material fotográfico.

Sin embargo, la distribución sigue siendo extremadamente lenta, y los funcionarios de inscripción a menudo se van de un lugar sin haber atendido a todos. En casi todos los lugares donde el equipo de inscripción había estado anteriormente, hay personas que todavía están esperando el documento de identidad.

Además, la atención al público en el Centro Nacional de Inscripción de Georgetown es totalmente inadecuada. A menudo no se atiende después de las 14:00 horas, y a veces no se atiende ni siquiera a personas que van por la mañana. Debe estar presente en todo momento un representante de la Comisión para observar el trabajo del Centro de Inscripción.

Aunque el presidente de la Comisión ha asegurado que las personas sin documento de identidad igual pueden votar, esta afirmación ha sido recibida con escepticismo y la Comisión debe acelerar el proceso de distribución para aumentar la confianza de los votantes. El sector privado ha ofrecido mecanógrafos para acelerar la tarea, y la Comisión haría bien en aceptar este gesto.

CALIDAD DE LA TINTA ELECTORAL

Hace poco, en Kurdistán, a pesar de las garantías de que la tinta electoral era "de la mejor calidad", los partidos de la oposición insistieron en que se realizara una prueba el día antes de las elecciones. Se comprobó que la tinta se borraba fácilmente, y los partidos exigieron una tinta indeleble.

Por lo tanto, la Dirección de Asistencia Electoral recomienda que, dos días antes de las elecciones, cada miembro de la Comisión Electoral moje un dedo en una tinta que seleccione al azar para determinar si es indeleble (tarea que no debe impedirles emitir su voto en el momento oportuno).

EL PROBLEMA DE LA CONFIANZA DE LOS VOTANTES

Los comentarios preliminares de nuestros voluntarios sobre el terreno y de nuestros servicios de consultas telefónicas de urgencia sobre las elecciones indican que las personas cuyo nombre no figura en las listas de este año se han resignado. Algunos afirman que se inscribieron dos veces el año pasado y que no van a engatusarlos para que hagan lo mismo este año. Otros no comprenden por qué su nombre no figura en la lista actual de votantes si se inscribieron y figuraban en la lista del año pasado.

Por consiguiente, tienen ante sí una tarea ingente no sólo los partidos políticos y la Dirección de Asistencia Electoral, sino en particular la Comisión Electoral, cuyos objetivos expresos habían sido desde el principio aumentar la confianza de los votantes en el proceso electoral.

El éxito de la tarea que se acaba de describir podría renovar la cooperación total del público en esta parte vital de la reconstrucción del futuro político de la nación.

INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

*página 1 de 8***Las elecciones federales de 1994 en México
según los noticiarios *24 Horas de Televisa* y
Hechos de Televisión Azteca:
30 de mayo al 30 de Junio de 1994**

**Análisis de contenido realizado por la
Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C. *
en coordinación con
Alianza Cívica/Observación 94**

**Sergio Aguayo Q.
Miguel Acosta V.
Luz Paula Parra R.
Manuel Martínez T.**

En el periodo que abarca del 30 de mayo al 30 de junio de 1994, se recuperaron 444 unidades y de su análisis se obtuvieron los resultados que se describen en este tercer informe.

Durante el mes de junio, los dos principales noticiarios de la televisión mexicana (*24 Horas de Televisa* y *Hechos de Televisión Azteca*) mostraron algunas mejoras en su cobertura del proceso electoral de 1994. Pese a ello -y a algunas diferencias que se dan entre ambos canales- persistió la tendencia a favorecer al candidato del Partido Revolucionario Institucional, Ernesto Zedillo Ponce de León. Eso nos lleva a concluir que las dos empresas televisivas siguen violando el derecho que tienen los mexicanos a recibir información objetiva y veraz. Se trata de una situación particularmente grave porque se registró después de la recomendación que hizo el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 18 de junio.

Las mejoras

Uno de los aspectos más inequitativos que reveló el análisis que hicimos entre enero y abril de este año fue la preferencia que se dio a los candidatos del PRI en la presentación de la emisión, que es la parte más importante de los noticiarios. En esos meses detectamos una disparidad de hasta 46 a 1. En el mes de junio es notable el cambio: en los cuadros 5 y 8 de este informe puede constatarse que aun cuando Ernesto Zedillo aventaja a sus opositores, la diferencia no es tan notable como en los otros casos.

INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

página 2 de 8

Los procesos electorales en los medios de comunicación

tiende a centrar su cobertura en los tres principales partidos; *24 Horas*, en términos proporcionales, otorga mayor presencia al resto de los partidos (ver Gráfica 2).

En cuanto a los candidatos presidenciales (ver gráfica 3), se mantiene la tendencia a dar mayor cobertura al candidato del PRI, Ernesto Zedillo: las noticias relacionadas con sus actividades suman dos horas de un total de siete horas siete minutos, lo que representa el 28 por ciento del total. No se presenta en este período el fenómeno observado en el mes de abril en cuanto al tratamiento privilegiado para Zedillo. Además, aumentó significativamente el tiempo dedicado al candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, quien superó al candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas (ver Gráfica 4).

Otro aspecto interesante se descubre en este período. El PRD es el partido que registró más notas con voz e imagen, la forma menos distorsionante de tratar a un actor político (ver Gráfica 5). Más adelante trataremos de explicar este fenómeno. Esta tendencia se invierte en el caso de los candidatos a la presidencia, donde Ernesto Zedillo, del PRI, supera en términos globales a los demás candidatos por un margen no muy amplio (ver Gráfica 6).

Para hacer un análisis más exacto se cuantificó el tiempo efectivo de voz e imagen que los noticiarios dieron a los actores políticos. En esta variable se mide sólo el tiempo que al actor se le permitió externar de viva voz sus opiniones o planteamientos. En este sentido, se observa nuevamente que el PRI y el PRD ocupan los primeros lugares; el PAN se encuentra en el tercer lugar, no muy lejos de los dos primeros (ver Gráfica 7).

En el caso de los candidatos a la presidencia, Fernández de Cevallos supera por un mínimo margen a Zedillo (38 minutos contra 31). Cuauhtémoc Cárdenas está muy lejos de ambos, con sólo 14 minutos de tiempo efectivo de voz e imagen (Gráfica 8). La suma del tiempo efectivo de voz e imagen de los partidos y candidatos, muestra un empate entre el PRI y el PAN (ver Gráfica 9). El PRD se encuentra en el tercer lugar y, muy atrás, el resto de los partidos.

El desequilibrio observado en el informe anterior en el rubro de los actores que aparecen en la presentación de los noticiarios, se modifica sustancialmente. El PRD es el partido que más veces fue mencionado en la presentación de la emisión, el segmento de tiempo más importante de un noticiario. El PRD acumuló nueve notas, el PRI siete y el PAN y el PFCRN dos, cada uno (ver Gráfica 10).

Por candidatos, Zedillo fue mencionado 15 ocasiones en la presentación, por lo que supera a Fernández de Cevallos (diez ocasiones) y a Cárdenas (ocho). En este sentido, *Hechos* tiende a mencionar al resto de los candidatos en el inicio de la emisión, a diferencia de *24 Horas* (ver Gráfica 11).

En el aspecto de los segmentos de tiempo, se vuelven a manifestar las tendencias antes mencionadas. En el caso de los partidos, el PRD es el más mencionado en los primeros

INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

página 3 de 8

30 de mayo al 30 de junio, 1994

1. La adjetivación de los locutores o reporteros para favorecer a algunos candidatos e ir en contra de otros.
2. La costumbre de los reporteros de contextualizar (es decir, describir el ambiente) cuando quieren favorecer o perjudicar a alguno de los candidatos.
3. La utilización de citas de entrevistados que externan opiniones positivas o negativas hacia los candidatos. Es decir, hay un manejo intencionado de las voces.
4. La práctica de citar intencionadamente a actores políticos o sociales criticándose unos a otros. Una variante es citar a candidatos que descalifican a sus opositores.

Por otro lado, decidimos ilustrar estas tendencias con una selección de citas audiovisuales que incluimos en un videocasete y como anexo de este informe.

Conclusión

Lo anterior nos lleva a concluir que pese a algunas mejoras continúa violándose el derecho a la información de los mexicanos porque siguen sin presentarse de manera equilibrada y objetiva las diferentes opciones políticas. Con ello siguen afectándose los derechos políticos porque se lesionan las condiciones de igualdad en que deben competir los participantes en el proceso y que son indispensables para aumentar la confiabilidad de una elección.

Esta conclusión es especialmente grave por dos factores adicionales:

1. El 18 de junio, el Consejo General del Instituto Federal Electoral hizo un llamado a los medios de comunicación, y en especial a los noticieros, a respetar el "derecho a la información de los mexicanos, actuando de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa". En los días posteriores a este llamado no detectamos en los noticieros televisivos ninguna variación significativa, lo que quiere decir que dos empresas privadas hacen caso omiso del llamado de la principal autoridad electoral.
2. El 30 de junio de este año se informó a la Asamblea Nacional de Alianza Cívica/Observación 94 de los resultados de los análisis y de la indiferencia mostrada por las empresas televisivas hacia el IFE. Esa Asamblea autorizó a la Comisión Coordinadora de Alianza Cívica a estudiar la posibilidad de iniciar alguna acción legal contra las dos empresas para defender el derecho a la información que tenemos los mexicanos.

Sometimos el asunto a la consideración del despacho de abogados Larrea, Sánchez Jasso y Caballero. Después de evaluar las diferentes opciones, el 7 de julio se nos entregó la siguiente conclusión:

"... por la falta de reglamentación al derecho a la información consagrado en el artículo 6o. Constitucional y por... la carencia de facultades del propio Instituto Federal Electoral para actuar sobre el particular con apoyo en las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no haber sanción alguna por la utilización inequitativa de tiempos de transmisión libre

INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

*página 4 de 8***Los procesos electorales en los medios de comunicación**

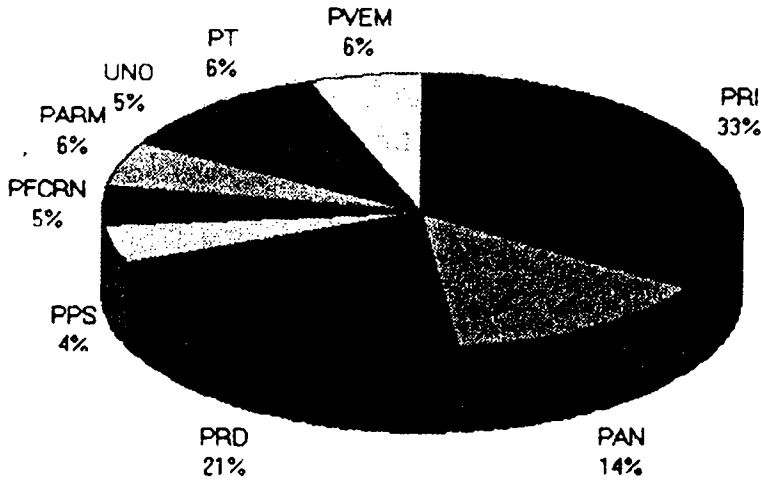
por parte de las empresas radiodifusoras y teledifusoras del país destinados a promover la actividad proselitista de un candidato a la presidencia de la república respecto de los otros contendientes, no existe acción o recurso legal alguno que de manera exitosa pueda remediar esta situación”.

En suma, nos parece tan grave la violación del derecho a la información que hacen los noticiarios mencionados como la inexistencia de mecanismos legales que puedan utilizar los ciudadanos para defenderse.

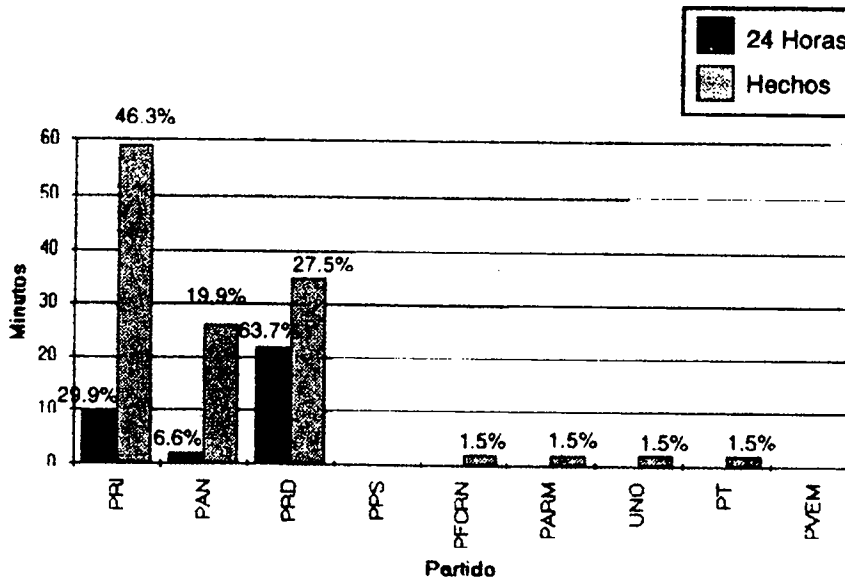
INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

página 5 de 8

Gráfica 1. Distribución del tiempo total para los partidos políticos en dos noticieros de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



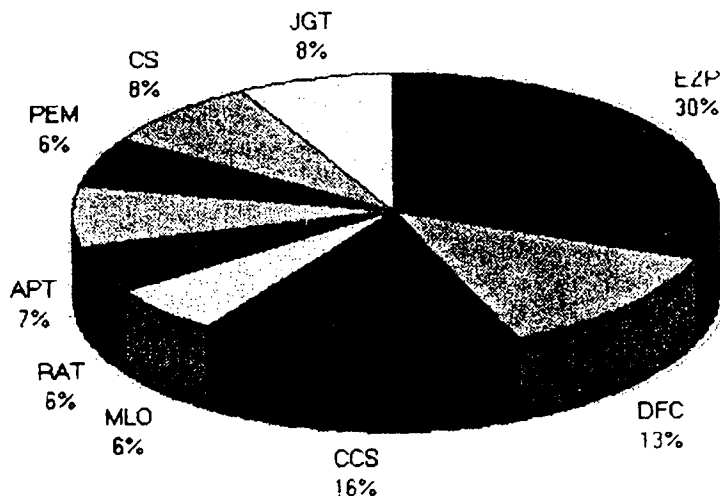
Gráfica 2. Distribución del tiempo total para los partidos políticos en dos noticieros de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



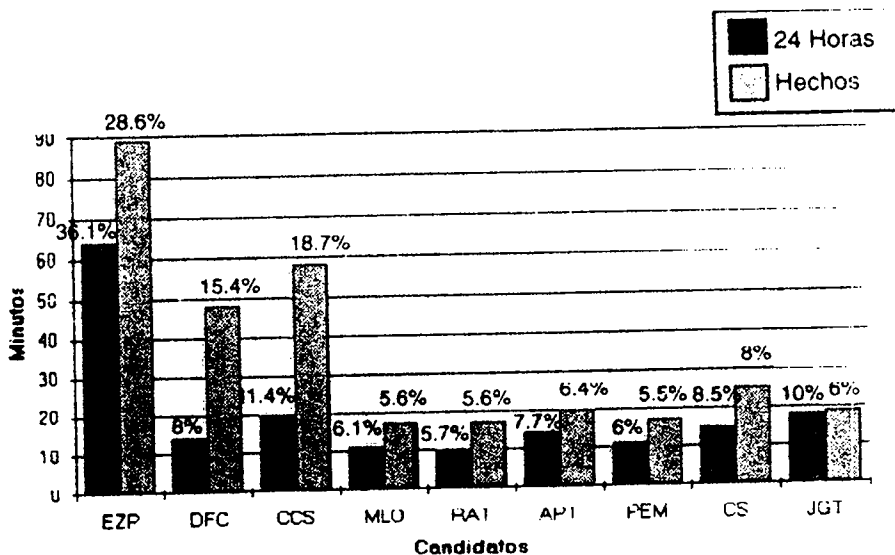
INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

página 6 de 8

Gráfica 3 Distribución del tiempo total para los candidatos presidenciales en dos noticieros de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



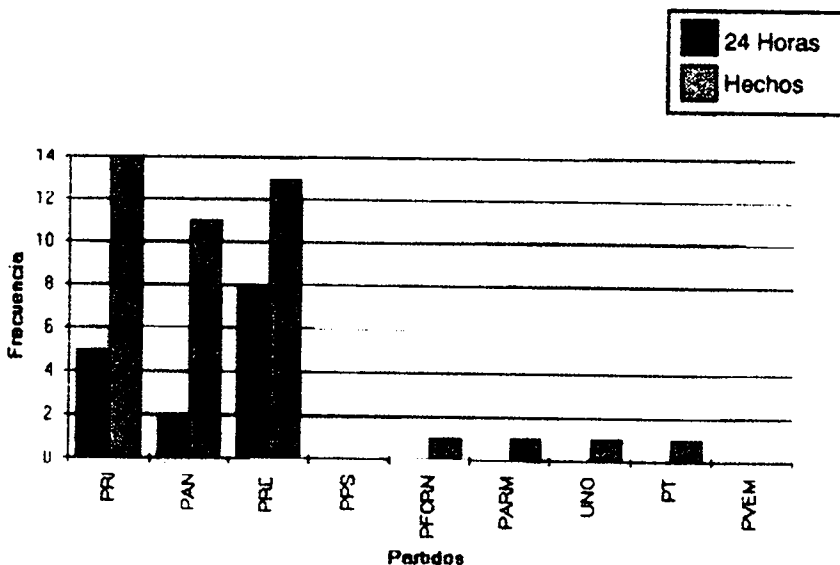
Gráfica 4 Distribución del tiempo total para los candidatos presidenciales en dos noticieros de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



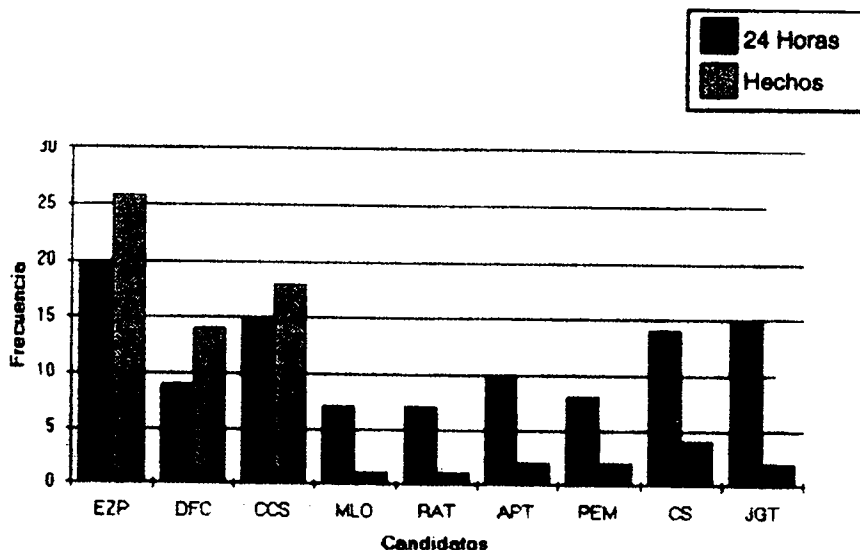
INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

página 7 de 8

Gráfica 5 Frecuencia de notas con voz e imagen para los partidos políticos en dos noticiarios de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



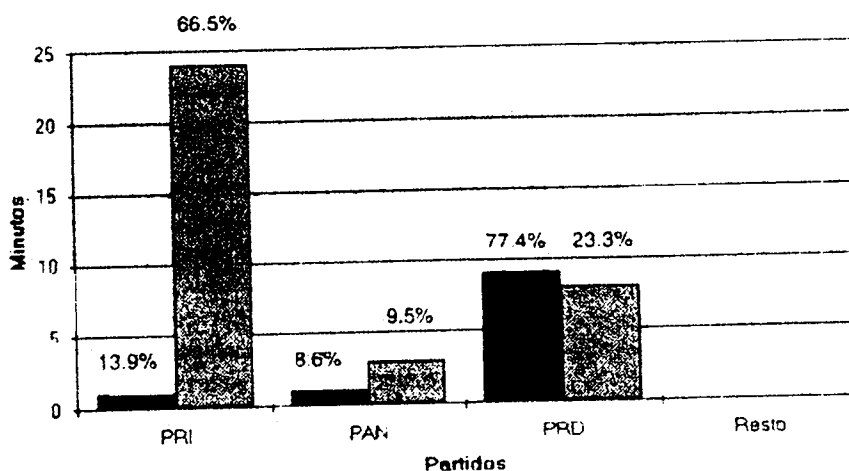
Gráfica 6 Frecuencia de notas con voz e imagen para los candidatos presidenciales en dos noticiarios de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



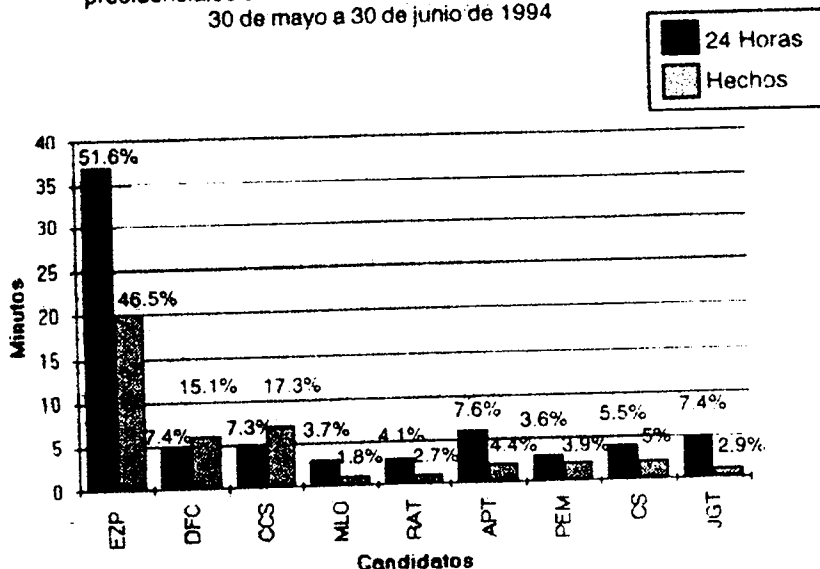
INFORME SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

página 8 de 8

Gráfica 7 Distribución del tiempo efectivo de voz e imagen para partidos políticos en dos noticieros de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



Gráfica 8 Distribución del tiempo efectivo de voz e imagen para candidatos presidenciales en dos noticieros de televisión en México, 30 de mayo a 30 de junio de 1994



DECLARACION POSTELECTORAL

página 1 de 1

30 DE ENERO DE 1995

GRUPO DE INVESTIGACION Y ESTUDIO DE BANGLADESH (SRG)
OBSERVACION ELECTORALCUATRO ELECCIONES MUNICIPALES
CELEBRADAS EL 22 DE ENERO DE 1995

Los equipos electorales del SRG se distribuyeron de la siguiente manera:

- Shibgonj** Observadores de tiempo completo, un coordinador y tres observadores móviles observaron los sitios de votación en la elección municipal de Shibonj
- Sylhet** Observadores de tiempo completo junto con un equipo móvil de observación observaron 44 de los 56 sitios de votación en Sylhet.
- Chandpur** Observadores de tiempo completo con la ayuda de tres observadores móviles y de dos coordinadores de distrito observaron todos los sitios de votación del área municipal de Chandpur.
- Barisal** Observadores de tiempo completo, seis coordinadores de distrito y cuatro observadores móviles observaron 46 de los 47 sitios de votación en la elección municipal de Barisal.

Generalmente, las elecciones municipales se desarrollaron de manera libre y transparente en Shibgonj, Barisal y Chandpur. Los electores se mostraron entusiastas. La campaña electoral fue amplia y efectiva. Los candidatos no tuvieron restricciones en la cantidad gastada para sus campañas. Los funcionarios electorales estuvieron presentes en la mayoría de las casillas....El registro electoral presentó ciertos errores. Mientras que en Barisal y Sylhet algunos sitios de votación fueron cambiados de lugar aun después de la publicación oficial.

La elección en Sylhet fue libre, transparente y pacífica, con la excepción de algunas irregularidades (votantes sin la edad suficiente para votar y algunos casos de falsa identidad), aunque no a gran escala. Sin embargo, las elecciones no pudieron realizarse en siete sitios de votación debido a paros organizados por los residentes del área, que no deseaban convertirse en parte de la municipalidad de Sylhet. Algunos electores se presentaron para votar pero los participantes en el paro les impidieron votar. No obstante, no hubo ningún incidente que lamentar.

Además de esto, una urna de la Casilla No. 1 del sitio de votación 13 del distrito No.3 fue robada. La votación se suspendió durante algunos minutos. No obstante, se pudo recuperar la urna con los sellos intactos con la ayuda de la policía 15 minutos después. La votación se reinició tan pronto como la urna fue colocada en la casilla correspondiente. La mayoría de los candidatos en la elección municipal de Sylhet proporcionó transporte para trasladar a los votantes a los centros de votación.

El SRG preparará un reporte detallado sobre la observación electoral que cubra las elecciones en estas cuatro municipalidades y que será presentado próximamente ante la Comisión Electoral.

INFORME PROVISIONAL

página 1 de 7

CONGRESO PARA LA DEMOCRACIA DE ETIOPIA

ELECCION PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

5 DE JUNIO DE 1994

MISION DE OBSERVACION

INFORME RESUMIDO

POR

A-BU-GI-DA

CONGRESO PARA LA DEMOCRACIA DE ETIOPIA

22 DE JUNIO DE 1994

ADDIS ABEBA, ETIOPIA

I. ANTECEDENTES

A-Bu-Gi-Da, el Congreso para la Democracia de Etiopía realizó una misión de observación durante las elecciones para la Asamblea Constituyente el 5 de junio de 1994. A-Bu-Gi-Da es una organización cívica apartidaria que realiza una serie de actividades en apoyo del proceso democrático, por ejemplo educación cívica, observación y análisis de la política pública. A-Bu-Gi-Da fue creado el 24 de julio de 1991.

Debido a que la organización electoral se encuentra incluida en las actividades de A-Bu-Gi-Da, la organización decidió observar las elecciones para la Asamblea Constituyente y estableció los siguientes objetivos para dirigir la misión:

- desarrollar y ampliar la capacidad de A-Bu-Gi-Da para observar las elecciones;
- fortalecer a los clubes locales de A-Bu-Gi-Da, incluyéndolos en la misión observadora;
- evaluar en localidades previamente elegidas la libertad, transparencia, competitividad e inclusividad de la elección; y
- emitir un informe de las investigaciones de la misión detallando los puntos fuertes y las debilidades de la elección del 5 de junio, además de incluir sugerencias.

En este punto, A-Bu-Gi-Da desearía aprovechar la oportunidad para enfatizar que al igual que todas las organizaciones no gubernamentales apartidarias, se encuentra interesado únicamente en evaluar hasta qué grado en un sistema electoral se practica la orientación hacia la democracia y no en el descubrimiento de fallas y señalar como culpable al sistema de gobierno actual o a la oposición.

Para implementar esta misión, A-Bu-Gi-Da organizó un equipo de 69 observadores, formado por 10 miembros del personal, 25 voluntarios de Addis Abeba y 34 miembros de los clubes locales. Los observadores voluntarios que habían sido capacitados en observación electoral por personal nacional e internacional, tuvieron que firmar una declaración de no partidismo antes de ser asignados a los diferentes puntos de observación. Estos participantes utilizaron un sistema coordinado para reunir información incluyendo cuestionarios para las funcio-

INFORME PROVISIONAL

página 2 de 7

narios electorales, candidatos, público en general, así como listas de verificación para la observación durante el día de las elecciones. La misión cubrió un total de 35 distritos en las siguientes áreas:

- 22 distritos en Addis Abeba
- 4 distritos en el norte de Shoa
- 1 distrito en Mojo
- 2 distritos en y alrededor de Debre Zeit
- 1 distrito en Awasa
- 2 distritos en y alrededor de Dessie
- 1 distrito en Dire Dawa (únicamente observación preelectoral)
- 1 distrito en Bahir Dar
- 1 distrito en Jimma

Los observadores de A-Bu-Gi-Da realizaron 1,232 entrevistas y observaron la votación en 668 casillas en estas regiones. Basándose en estas observaciones, A-Bu-Gi-Da ha desarrollado una evaluación de las elecciones en estas regiones. El siguiente informe contiene un resumen de los logros de A-Bu-Gi-Da, mismo que será seguido de un informe más detallado.

II. RESUMEN DE LA OBSERVACION

A. Introducción

Las elecciones son un proceso político y a la vez una actividad técnica. El aspecto técnico incorpora la administración electoral, las preparaciones logísticas, y los procesos materiales utilizados para el registro y la votación. El componente político incorpora lo relacionado al nivel de competencia, el grado de involucramiento e interés en el proceso electoral por parte del electorado, y el nivel de inclusividad de todos los partidos participantes. Los observadores electorales deben evaluar el proceso desde el ángulo técnico y político. De acuerdo con este informe, A-Bu-Gi-Da ha reunido sus avances en dos grupos: "Aspectos administrativos y de procedimiento" y "Aspectos políticos."

B. Aspectos administrativos y de procedimiento de la elección

En general, A-Bu-Gi-Da concluye que en las áreas donde se realizó la observación, el Consejo Nacional Electoral desarrolló un trabajo satisfactorio al organizar y conducir las elecciones. En particular, A-Bu-Gi-Da encontró que:

1. El proceso fue exitoso al proporcionar a los ciudadanos una oportunidad para registrarse y votar.
2. El material se entregó a tiempo y en cantidad suficiente.
3. Los funcionarios de los sitios de votación realizaron su trabajo de una manera competente
4. El Consejo Electoral desarrolló un nuevo sistema de capacitación. Aunque los observadores de A-Bu-Gi-Da encontraron algunas áreas en las que los funcionarios no estaban totalmente capacitados, en general, la mayoría de ellos estaba familiarizados con los procedimientos. El 89.7% de los

INFORME PROVISIONAL

página 3 de 7

funcionarios electorales encuestados por los observadores de A-Bu-Gi-Da dijeron que la capacitación había sido suficiente.

5. La mayoría de los funcionarios se mostraron abiertos y receptivos a los comentarios de los observadores de A-Bu-Gi-Da. En base a estos comentarios, por ejemplo, los funcionarios ordenaron a los individuos que se presentaban armados que abandonaran del sitio de votación.
6. El Consejo Nacional Electoral manifestó una elogiada flexibilidad cuando acordó modificar una norma que detenía la publicación de los reportes de observadores hasta después de la declaración oficial de los resultados. Los miembros de A-Bu-Gi-Da y otras organizaciones habían criticado esta estipulación llamándola inconsistente y declarando que se oponía a la libertad de expresión establecida en el Estatuto Transitorio y a las normas internacionales relacionadas con la observación electoral.

Además, A-Bu-Gi-Da destaca que la institución del Consejo Nacional Electoral como un organismo independiente presenta un desarrollo muy satisfactorio.

No obstante la evaluación positiva de A-Bu-Gi-Da sobre el aspecto administrativo de la elección, sus observadores registraron ciertas irregularidades y problemas de procedimiento, entre los que se encuentran:

1. La boleta era confusa. Muchas boletas tenían más símbolos que candidatos, y en consecuencia los funcionarios electorales tuvieron que explicar a los votantes que símbolos podían ser seleccionados. Esto dió la oportunidad de influir en la decisión del votante. En varios casos, los observadores de A-Bu-Gi-Da vieron a los funcionarios indicando con las manos y con expresiones faciales qué candidato debía ser seleccionado. En un sitio de votación un funcionario entró a la casilla para ayudar a los electores a marcar la boleta. Aunque posiblemente bien intencionado, esta actividad representa una seria infracción al más importante elemento de una elección: el secreto del voto.
2. El segundo conteo de votos en Woreda dió amplias oportunidades para realizar fraude. La ley electoral indica que todas las urnas deberán ser contadas en el sitio de votación al final de la jornada y una vez más en la oficina de Woreda, algunos días después de la elección. La urna debe estar vigilada cuidadosamente durante el día de la votación para tener la certeza de que el conteo sea preciso. No obstante, el cambiar las urnas o "rellenarlas" no presenta ninguna dificultad cuando éstas no se encuentran selladas y abandonan la vigilancia de los observadores al salir del sitio de votación. Además, el segundo conteo toma mucho tiempo al realizarlo con las normas internacionales. Aunque A-Bu-Gi-Da no detectó fraude alguno durante los conteos de Woreda, registró que la misión se encontraba preocupada dado que el sistema actual posibilita el fraude.
3. No hubo suficiente educación electoral. En el 70% de las casillas (91 de 131) observadas fuera de Addis Abeba, los observadores de A-Bu-Gi-Da detectaron confusión por parte de los votantes. En Addis Ababa se registró un porcentaje aproximado al 20% de boletas anuladas por algún error al ser llenadas. En muchos casos los electores solicitaron ayuda en cada una de las etapas del proceso electoral. Además, algunos otros desconocían la idea básica de elegir a un candidato. Por ejemplo, algunos votantes comentaron a los observadores de A-Bu-Gi-Da que habían marcado un símbolo en particular porque les pareció atractivo, pero que no sabían a qué candidato representaba.

INFORME PROVISIONAL

página 4 de 7

4. En por lo menos un caso, el electorado fue amenazado con represalias si no votaban de la manera "correcta." En Armania, la zona norte de Shoa, los observadores de A-Bu-Gi-Da vieron y escucharon a los funcionarios locales valerse de un megáfono para anunciar: "Si no salen a votar, tomaremos las medidas correspondientes." Aunque éste pudo haber sido un incidente aislado, A-Bu-Gi-Da se encuentra preocupado por la posibilidad de que los ciudadanos hayan sido coaccionados en su voto. Además, A-Bu-Gi-Da tiene la certeza de que algunos electores fueron coaccionados para registrarse. El Consejo Electoral debería investigar estas acusaciones, y en caso de que sean comprobadas, tomar las medidas necesarias que marque la ley.
5. Algunos individuos armados tuvieron acceso a los sitios de votación o se les permitió estar cerca de ellos. Aunque en general, los observadores de A-Bu-Gi-Da no presenciaron ninguna actividad agresiva o intimidatoria por parte de ellos, su presencia puede haber ejercido algún efecto sobre los votantes.
6. En un caso, las firmas que habilitaban la candidatura de uno de los candidatos era similar a las firmas de los observadores de A-Bu-Gi-Da; esto causó dudas acerca de su autenticidad.
7. En tres casos, a los observadores de A-Bu-Gi-Da se les impidió realizar su trabajo. En un caso, los funcionarios no les permitieron observar el conteo; en dos casos más, los observadores fueron detenidos durante algunos minutos por oficiales de la policía. Aunque éstos pueden haber sido incidentes aislados, representan una peligrosa infracción a la ley electoral en lo relacionado a los observadores.
8. El Consejo Nacional Electoral no fue lo suficientemente claro con el público etiope al explicar sus razones por haber pospuesto la votación y las elecciones en la región 5 y el Dire Dawa.

C. Aspectos políticos de la elección

Los aspectos administrativos y de procedimiento abordados en la sección B, son del dominio del Consejo Nacional y del Consejo Regional Electoral, quienes merecen reconocimiento por el éxito administrativo de la elección, siendo ellos mismos quienes deben tratar de erradicar las deficiencias. La sección C, que cubre los aspectos políticos de la elección, está dirigida a una audiencia más amplia. Un exitoso proceso político, competitivo, inclusivo y que alienta la participación ciudadana, es responsabilidad de las diferentes secretarías de gobierno, partidos políticos, grupos cívicos, la iglesia, sindicatos y otras organizaciones. Es a este grupo mayoritario de líderes cívicos y políticos al que se dirigen nuestros siguientes comentarios.

Como parte de la transición etiope a la democracia, la elección de la asamblea constituyente debía resolver un asunto político: determinar la Constitución y su contenido. A-Bu-Gi-Da opina que una completa misión de observación debe hacerse la pregunta ¿qué tan exitosa fue la elección?, para resolver este problema político.

Para obtener una respuesta confiable, A-Bu-Gi-Da se dedicó a reunir información de muchas maneras. Primero, se dirigió a los partidos políticos pidiéndoles que determinaran sus razones para participar o no participar en una elección. Segundo, A-Bu-Gi-Da entrevistó a los candidatos para encontrar si éstos ofrecían puntos alternativos en la redacción de la Constitución. Tercero, entrevistó a ciudadanos para conocer sus opiniones sobre el proceso. Cuarto, entrevistó a funcionarios electorales para verificar si el entrenamiento que éstos habían recibido fue suficiente para conducir las elecciones. Quinto, A-Bu-Gi-Da observó las elecciones del 5 de junio de 1994. De esta manera, y otras más, A-Bu-Gi-Da hizo las siguientes observaciones:

INFORME PROVISIONAL

página 5 de 7

1. Los partidos de oposición, por ejemplo el Frente Democrático del Pueblo de Gurage y la coalición democrática de los ciudadanos del sur de Etiopía, indicaron por escrito a A-Bu-Gi-DA que algunas de las razones de su boicot eran 1) que se les había prohibido operar libremente y 2) que no deseaban ser un partido que cooperara en una victoria predeterminada.
2. Debido al boicot, no se presentó ninguna opinión alternativa de manera sistemática y organizada sobre la redacción de la Constitución. En 28 de 34 distritos que A-Bu-Gi-Da observó, sólo había un partido político participante. La ausencia de estructuras organizacionales de una variedad de partidos políticos limitó la intensidad de la campaña. Por ejemplo, los candidatos entrevistados por A-Bu-Gi-Da realizaron en promedio 3 ó 4 reuniones únicamente y colocaron de 100 a 150 posters en total.
3. En muchos distritos observados por A-Bu-Gi-Da, los votantes no tenían preferencia entre las diferentes opiniones sobre la Constitución. En las afueras de Addis Abeba, el 75% de los distritos observados no se presentó ningún candidato que ofreciera una opinión diferente. En 25% de los distritos sólo había un candidato contendiente.
4. Como lo muestra la tabla de la siguiente página, un alto porcentaje de los ciudadanos expresó su insatisfacción sobre la competitividad de la elección y la selección de candidatos, particularmente en los alrededores de Addis Abeba. La tabla resume los resultados de la encuesta realizada por A-Bu-Gi-Da sobre la opinión pública acerca de la elección.
5. Aunque los resultados totales todavía no se encuentran disponibles, un alto porcentaje de la población no votó. El Consejo Nacional Electoral anunció un promedio de registro del 66%. Si 80% de las personas registradas votó, el porcentaje de los etíopes que participaron es sólo del 53%.
6. La ley electoral prohibió votar a algunos soldados retirados y miembros de la WPE. Además, el requisito de dos años de residencia prohibió votar a un gran número de electores. Asimismo, no se hizo ninguna estipulación respecto a los votantes que por obligación o necesidad debían viajar el día la elección.
7. A-Bu-Gi-DA escuchó un reclamo presentado en Ambo que un candidato independiente llamado Dejene Bellihu y sus simpatizantes fueron hostigados y encarcelados durante varios días. A-Bu-Gi-Da envió un grupo de observadores para entrevistar al candidato, funcionarios y ciudadanos de Ambo, encontrando que la demanda era verdadera y convincente. Aunque esto quizá haya sido también un incidente aislado, pudo haber contribuido a la opinión de que el gobierno actual no simpatiza totalmente con la competencia.

INFORME PROVISIONAL

página 6 de 7

ENCUESTA A LA OPINION PUBLICA SOBRE LA ELECCION PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

LUGAR	ENTRE- VISTAS	PERSONAS QUE PLANEAN VOTAR	¿CONSIDERA COMPETITIVA LA ELECCION?			¿ESTA SATISFECHO CON LOS CANDIDATOS?		
			Si	UN POCO	No	Si	MAS O MENOS	No
Mojo	29	20	17	6	6	16	3	7
D/Zeit Toan	24	12	8	7	9	7	6	11
D/Zeit Rural	30	21	17	4	8	17	2	9
Jimma	123	53	48	22	53	41	26	56
M.shoe	202	107	61	30	80	46	31	94
Dessie	76	37	19	8	46	18	10	47
Xombolcha	48	37	41	2	1	38	7	1
Dahir Dar	104	74	43	23	38	33	34	37
Awasa	154	101	60	34	52	54	34	37
Total	790	462	314	136	293	272	153	323
Porcentaje		58%	42%	18%	40%	35%	21%	43%
Addis Abeba	442	292	218	72	141	205	78	141
Porcentaje		66%	50%	17%	32%	48%	19%	33%

Nota: algunas personas no contestaron a todas las preguntas.

De las observaciones citadas, A-Bu-Gi-Da concluye que los niveles de competencia e inclusividad en la elección fueron totalmente bajos. Por esta razón, A-Bu-Gi-Da duda que los miembros elegidos a la Asamblea representen satisfactoriamente la serie de opiniones etíopes sobre la Constitución.

III. RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones técnicas

1. El número de símbolos contenido en las boletas debe ser igual al número de candidatos. Además, el nombre o fotografía del candidato debería aparecer en ellas.
2. Las boletas deben ser escrutadas sólo una vez en la casilla en presencia de los observadores y de los representantes de candidatos. Todos y cada uno de ellos deben recibir una copia con los resultados del escrutinio debidamente firmada y sellada.
3. No se debe permitir la entrada al área de votación a todo individuo que se presente armado.
4. Los procedimientos de la casilla deben establecerse claramente y aplicarse de manera estricta. En particular, estos procedimientos deben asegurar que los electores puedan votar de manera totalmen-

INFORME PROVISIONAL

página 7 de 7

te secreta y libre de sugerencias o influencias indebidas por parte de los funcionarios, observadores, policías, y otras personas.

5. El derecho a no votar debe ser ampliamente respetado. Ningún funcionario gubernamental o representante de partido debe coercionar a los ciudadanos para que emitan su voto.
6. Debe ejercerse una mayor vigilancia y seguridad sobre las boletas; éstas deben estar impresas en un papel que no pueda reproducirse fácilmente y contarán con números de serie. Las boletas sobrantes deben ser contadas.
7. El número de firmas requerido por los candidatos debe reducirse.

B. Recomendaciones políticas

1. El TGE y los partidos incluidos en el boicot deben entrar a un foro negociador. Asimismo, se deben comprometer a crear y participar en un proceso democrático más inclusivo. Sudáfrica nos muestra varios ejemplos de la importancia de las negociaciones de buena fe, así como énfasis en la inclusividad.
2. Los ciudadanos y los líderes políticos deben comprender la importancia del rol que cumplen en crear elecciones libres y justas. La limpieza en el proceso se ha incrementado de manera destacada en otros países por las acciones y actividades de organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, los partidos políticos han desplegado observadores para confirmar que las urnas se encontraban vacías al inicio de la jornada, para observar la votación y estar presentes en el escrutinio. Tal vigilancia durante el proceso puede disminuir la posibilidad del fraude. Pueda que la posibilidad de fraude haya influido en la decisión de los partidos políticos para organizar un boicot. En lo relacionado a elecciones futuras, A-Bu-Gi-Da recomienda que los partidos políticos no subestimen los pasos que ellos pueden tomar para crear un proceso transparente.
3. A-Bu-Gi-Da opina que las demandas y acusaciones sobre partidos incapaces de operar libremente y otros tipos de hostigamiento deben ser tomadas e investigadas con absoluta seriedad. A-Bu-Gi-Da trata de investigar las demandas específicas que recibe de los partidos y alienta a las otras organizaciones no partidistas e independientes que hagan lo mismo. En suma, A-Bu-Gi-DA exhorta al gobierno transitorio para promover activamente una actividad política de carácter plural en todo el país. Esto puede realizarse asegurando a todos los partidos registrados que sus derechos serán respetados y que todos los funcionarios y el personal de seguridad entienda y respete la inviolabilidad de la libertad de asociación establecida en el Estatuto Transitorio.
4. Las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales deben implementar programas de educación electoral para familiarizar a los electores con el proceso de votación.
5. Los gobiernos extranjeros, las organizaciones internacionales no gubernamentales y las organizaciones cívicas deben ayudar a facilitar la consolidación del proceso democrático en Etiopía.

Por su parte, A-Bu-Gi-Da está preparado para realizar su mejor esfuerzo y contribuir a unas elecciones para el Parlamento más competitivas e inclusivas. Estos operativos incluirían programas más amplios de educación electoral, capacitación de funcionarios de partido y una intensa observación de todo el proceso electoral.

NOTAS

NOTAS

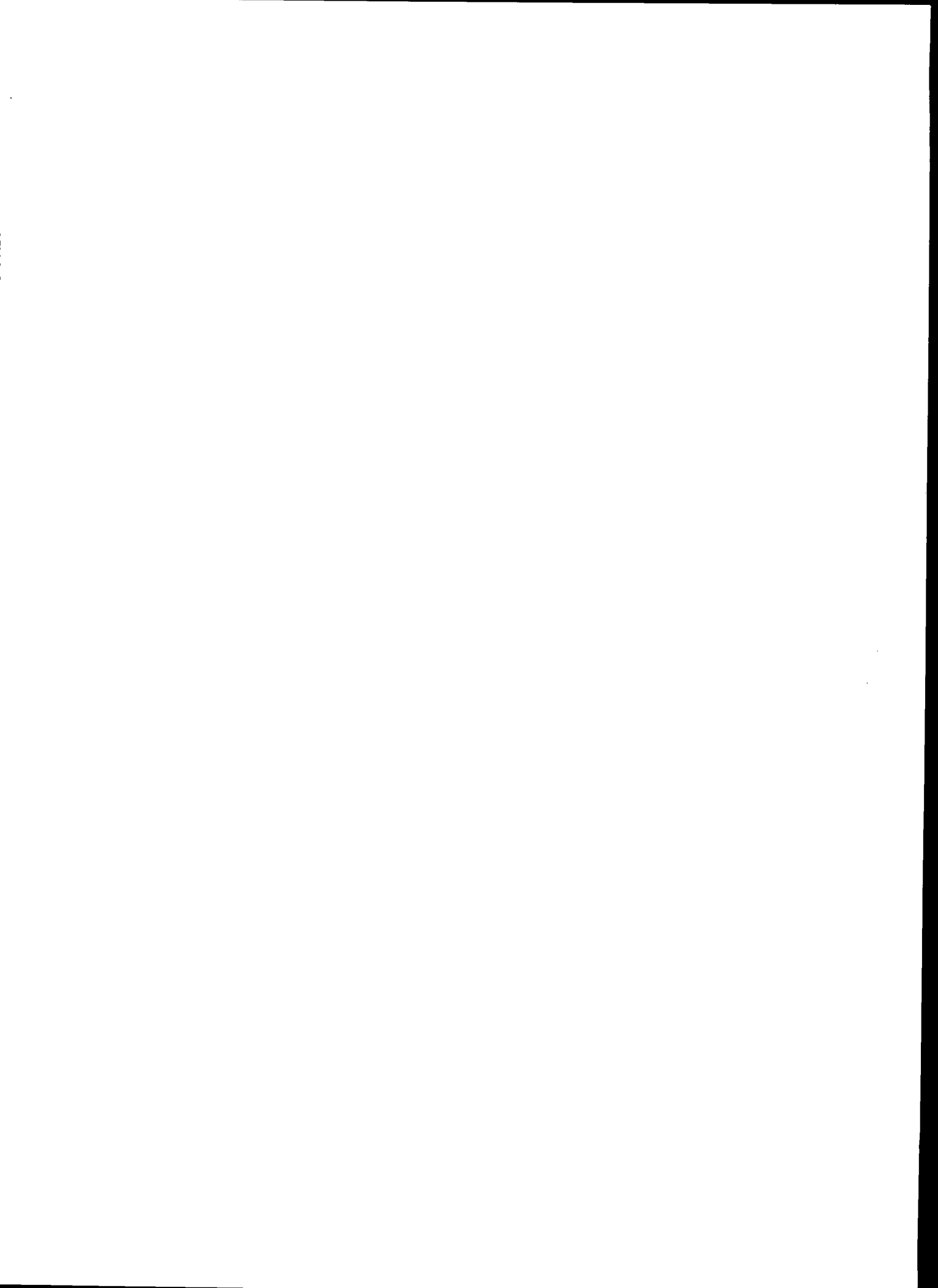
NOTAS

NOTAS

NOTAS

Algunas Publicaciones del NDI

- *Civic Education and Parliamentary Dialogue in Albania 1991–1994*
- *The October 13, 1991 Legislative and Municipal Elections in Bulgaria*
- *The June 1990 Elections in Bulgaria*
- *An Assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon*
- *Democracies in Regions of Crisis—Botswana, Costa Rica and Israel (1990)*
- *The New Democratic Frontier—A Country by Country Report on the 1990 Elections in Central and Eastern Europe*
- *1990 Elections in the Dominican Republic*
- *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*
- *The November 1990 National Elections in Guatemala (November 1991)*
- *The 1990 General Elections in Haiti (December 1990)*
- *The Public's Right to Know: Providing Access to Government Information—A Report on an NDI Conference on Promoting Government Transparency in Latvia (1994)*
- *Nation Building: The UN and Namibia (1990)*
- *Civil-Military Relations in Nicaragua (1995)*
- *Coordinating Observers to the 1993 Elections in Niger*
- *The October 1990 Elections in Pakistan*
- *Palestinian Perspectives on Democracy (1994 English/Arabic)*
- *The May 7, 1989 Panama Elections*
- *Voting for Greater Pluralism: The May 26, 1991 Municipal Elections in Paraguay*
- *The 1989 Paraguayan Elections: A Foundation for Democratic Change*
- *Reforming the Philippine Electoral Process: 1986-1988 (Reissued Summer 1991)*
- *The May 1990 Elections in Romania*
- *Pre-Election Report on the December 1993 Elections in the Russian Federation*
- *An Assessment of the Senegalese Electoral Code (1991 English/French)*
- *Uneven Paths: Advancing Democracy in Southern Africa (1993)*
- *Promoting Participation in Yemen's 1993 Elections*
- *Building a Civil Society in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (1995)*
- *The October 31, 1991 National Elections in Zambia*



\$I 4.95

A	Respondiendo a una Necesidad
B	Desarrollo de un Plan Organizativo
C	Organización
D	La Junta Directiva y una Estructura Organizativa Democrática
E	Credibilidad
F	Obtención de Fondos
G	Oficinas
H	Personal
I	Reclutamiento
J	Capacitación
K	Manual de Capacitación
L	Información Pública
M	Logística
N	Coordinación
O	Seguridad
P	Sistema Electoral
Q	Educación Cívica y de Votantes
R	Inscripción de Votantes, Partidos Políticos y Candidatos
S	Campañías Electorales
T	Medios de Comunicación
U	Votación
V	Conteo de Votos
W	Tabulación
X	Acontecimientos Postelectorales
Y	Informes Postelectorales
Z	Consideraciones Finales

MANUAL DEL NDI

INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA
PARA ASUNTOS INTERNACIONALES
1717 Massachusetts Ave., NW, Fifth Floor
Washington, DC, 20036
Tel.: 202/328-3136 Fax: 202/939-3166
Correo electrónico: demos@ndi.org
Home Page: <http://www.ndi.org>
