

# MANUAL PRÁCTICO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA EXTERIOR  
Y ASUNTOS MULTILATERALES, GLOBALES  
Y DE SEGURIDAD

OFICINA DE DERECHOS HUMANOS

MADRID 2014

© Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad. Oficina de Derechos Humanos

© Autora: Isabel Menchón López



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

*Área de Documentación y Publicaciones*

IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

NIPO: 501-14-013-5

Depósito Legal: M. 6054 - 2014



*Grupo de observadores de NU para las primeras elecciones democráticas de Suráfrica en 1994.*

## ÍNDICE

	PÁGINAS
Prólogo.....	10
A. ¿Por qué una tercera edición del Manual?.....	12
B. ¿Por qué se estructura en veintidós capítulos?.....	12
I. Introducción.....	14
II. Fundamento legal.....	17
1. Ámbito UE.....	17
2. Ámbito OSCE.....	18
3. Ámbito OEA.....	19
III. Financiación de las misiones de observación electoral.....	20
1. Ámbito UE.....	20
2. Ámbito OSCE.....	21
3. Ámbito OEA.....	21
IV. La Observación Electoral dentro del marco institucional.....	23
1. Ámbito UE.....	23
2. Ámbito OSCE.....	24
3. Ámbito OEA.....	24
V. Preguntas claves respecto a la observación electoral.....	26
1. ¿Qué es una misión de observación electoral?.....	26
2. ¿Cuáles son los objetivos de una misión de observación electoral?.....	27
3. ¿Cuál es el valor añadido de una MOE?.....	28
4. ¿Qué entendemos por estándares internacionales y buenas prácticas para elecciones democráticas?.....	28
5. ¿Cuáles son los estándares internacionales para elecciones democráticas?.....	30
6. ¿Cuáles son los elementos esenciales que conforman unas elecciones democráticas?.....	32

7. ¿Qué tipo de metodología se aplica en las misiones de observación electoral?.....	33
8. ¿Para qué una misión exploratoria electoral? .....	33
9. ¿Cómo se programan las prioridades en materia de observación electoral?.....	34
9. A. Ámbito OSCE.....	34
9. B. Ámbito UE.....	35
9. C. Ámbito OEA.....	37
VI. Nuevo enfoque respecto a la observación electoral .....	38
1. Ámbito UE.....	38
1. A. Las recomendaciones.....	38
1. B. Misiones de seguimiento.....	39
1. B. a) Fundamento.....	39
1. B. b) Objetivos.....	40
1. B. c) Metodología.....	40
2. Ámbito OSCE.....	41
3. Ámbito OEA.....	41
VII. Otros formatos de Misión-UE .....	43
1. Election Expert Mission-(Misión Electoral de Expertos)....	43
2. Election Assessment Team-( Equipo de Evaluación Electoral).	45
VIII. ¿Cómo se estructura una misión?.....	46
1. “Core Team” o Equipo dirigente.....	46
2. Observadores de larga duración .....	47
3. Observadores de corta duración .....	48
4. Service Provider/Implementing Partner (UE).....	48
IX. Core Team .....	50
1. ¿Qué funciones tiene el Core Team?.....	50
1. A. Análisis del marco legal.....	50
1. B. Análisis del sistema de quejas y recursos.....	51
1. C. Análisis del sistema electoral.....	51
1. D. Análisis del comportamiento de los medios de comunicación.....	51
1. E. Informes de los observadores de larga duración .....	52
1. F. Declaración preliminar .....	52
1. G. Informe final .....	53

	PÁGINAS
X. Observadores de larga duración .....	54
1. ¿Qué funciones tienen los observadores de larga duración? ...	54
2. ¿Por cuánto tiempo se despliegan? .....	55
3. ¿Cómo se despliegan? .....	55
4. ¿Cómo observan?.....	56
5. ¿Cómo informan? .....	56
6. ¿Qué aspectos del proceso electoral observan? .....	57
6. A. El contexto y entorno político .....	57
6. B. La Administración Electoral.....	57
6. B. a) Independencia de la Administración Electoral.	57
6. B. b) Imparcialidad de la Administración Electoral.	58
6. B. c) Transparencia de la Administración Electoral.	58
6. B. d) Eficacia de la Administración Electoral .....	58
6. C. El censo electoral.....	59
6. D. Registro de partidos y candidatos .....	60
6. E. Campaña electoral .....	61
6. F. Educación al votante .....	62
XI. Observadores de Corta Duración .....	63
1. Salida de los observadores de corta duración y llegada al país anfitrión .....	63
2. ¿Qué funciones desarrollan los OCD? .....	64
3. Cuestiones relevantes para la observación de corta duración.	64
3. A. Formularios.....	64
3. B. Metodología del despliegue.....	65
3. C. Capacidad de penetración de la observación de corta duración. ....	65
4. Actividades de los OCD a su llegada al terreno.....	66
4. A. Sesión informativa por parte de los observadores de larga duración.....	66
4. B. Familiarización con el clima político del área de responsabilidad.....	66
4. C. Entrevistas con los actores electorales. Visibilidad ..	67
4. D. Localización y determinación de la zona a observar.	67
5. Premisas para la observación de la votación y el recuento .	68
6. Apertura de los colegios electorales.....	69
7. Observación múltiple de colegios electorales .....	70

	PÁGINAS
7. A. Metodología.....	70
7. B. Entorno .....	71
7. C. Observación dentro del colegio electoral.....	71
7. C. a) ¿Qué observar?.....	71
7. C. b) ¿Cómo valorar el proceso de votación? .....	73
8. Cierre y recuento .....	74
8. A. ¿Qué hay que observar en el cierre?.....	74
8. B. ¿Qué hay que observar en el recuento? .....	74
9. Agregación de los resultados.....	75
10. Transmisión de los resultados de la observación .....	75
11. Formularios .....	76
XII. Código de conducta .....	89
XIII. Proceso de selección de los observadores electorales espa- ñoles .....	95
1. Consideraciones Generales .....	95
2. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OSCE .....	96
3. Procesos de selección de los observadores españoles en el ámbito de la UE .....	97
4. Proceso de selección de los observadores en el ámbito de la OEA.....	98
XIV. Proceso de selección de los miembros del Core Team.....	99
1. Ámbito UE .....	99
2. Ámbito OSCE .....	100
XV. Proceso de selección de los miembros de las Misiones Explo- ratorias, las Misiones de Expertos Electorales y las Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones de la UE .....	101
XVI. Proceso de selección de los miembros del “Service Provider/ Implementing Partner” .....	103
XVII. Proceso de selección para los cursos EODS .....	105
XVIII. Tipología del fraude electoral desde la perspectiva del ciclo electoral .....	107
1. Fraude Electoral. ....	108

	PÁGINAS
1. A. Definición .....	108
1. B. Agentes .....	108
1. C. Naturaleza .....	109
1. D. Fraude y malas prácticas .....	110
1. E. Ámbito .....	110
1. F. Fraude sistémico .....	111
2. Técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral. ....	112
2. A. Definición de la competencia política-electoral. ....	112
2. A. a) Sistema Electoral .....	112
2. A. b) Registro de candidatos.....	113
2. B. Definición del cuerpo electoral. Registro de votantes. ....	114
2. C. La Autoridad Electoral. ....	116
2. C. a) Carencias normativas que favorecen el fraude.....	116
2. C. b) Técnicas de fraude utilizadas por la Autoridad Electoral en sus distintos niveles. ....	117
2. D. La Campaña Electoral. ....	118
2. D. a) Técnicas de fraude que atentan contra la libertad de campaña .....	118
2. D. b) Técnicas de fraude que atentan contra la equidad de la campaña. ....	119
2. D. c) Otras técnicas de fraude que afectan la equidad de la campaña.....	122
2. D. d) Otras técnicas de fraude relativas a la manipulación del material electoral. ....	123
2. E. La votación.....	124
2. F. Recuento.....	126
2. G. La consolidación de resultados. ....	127
2. H. Resolución de quejas, reclamaciones y contenciosos electorales. ....	128
XIX. Género y elecciones.....	132
XX. Observación de medios de comunicación en período electoral. ....	147
XXI. Observación del voto electrónico.....	167
XXII Seguridad en las misiones de observación electoral.....	184

<b>ANEXOS</b> .....	193
Anexo 1: Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Observers .....	193
Anexo 2: Declaración preliminar e informe final de la misión de observación electoral de la OSCE sobre las elecciones presidenciales de Rusia, 2012 .....	193
Anexo 3: Declaración preliminar e informe final de la misión de observación electoral de la OSCE sobre las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2012 .....	193
Anexo 4: Declaración preliminar e informe final de la misión de observación electoral de la UE sobre el Referéndum a la Asamblea Constituyente de Túnez, 2011 .....	193
Anexo 5: Declaración preliminar e informe final de la misión de observación electoral de la UE sobre las elecciones presidenciales y legislativas de Paraguay, 2013 .....	194
Anexo 6: Declaración preliminar e informe final de la misión de observación electoral de la UE sobre las elecciones presidenciales y legislativas de Kenia, 2013 .....	194
Anexo 7: Informe verbal de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales en Ecuador, 2013.	194
Anexo 8: Informe final de la Misión de observación electoral de la OEA sobre las elecciones Presidenciales de México, 2012.	194

## COLABORADORES

*Lluis Juan Rodríguez*, Especialista en género y elecciones, “Género y elecciones”

*Xabier Meilán*, Consultor electoral y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona, “Monitoreo de los medios de comunicación”

*Carlos Vegas González*, Especialista en nuevas tecnologías y elecciones, “Observación del voto electrónico”

*Víctor Pérez Sañudo*, Experto en seguridad internacional, “Seguridad en las misiones de observación electoral”

## PRÓLOGO

*Respondiendo a la necesidad de actualizar el “Manual práctico para observadores electorales de corta duración” e incorporar nuevos capítulos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publica la tercera edición de este Manual. Dicho Manual actualizado, cuya autora es Isabel Menchón, responsable de observación electoral en la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio, pretende ayudar a los futuros observadores electorales de corta duración a desempeñar con profesionalidad su cometido y completar las clases impartidas durante el curso de capacitación para observadores electorales de corta duración que ha venido organizando la Oficina de Derechos Humanos en colaboración con la Escuela Diplomática desde 2004.*

*Tras haber formado a un poco más de 500 observadores a lo largo de las 13 ediciones del curso, esta Oficina decidió en 2013 llevar a cabo una pausa en la realización del curso al objeto de poder brindar a todos los observadores formados la oportunidad de participar en una primera misión de observación electoral. Es intención de la Oficina de Derechos Humanos reanudar dichos cursos en cuanto se produzcan las condiciones favorables.*

*Entre los nuevos capítulos que pretenden proporcionar a los observadores electorales sólidas herramientas para el desempeño de su labor, cabe destacar los capítulos sobre tipología de fraude, género y elecciones, monitoreo de los medios de comunicación, voto electrónico y seguridad en las misiones.*

*Tanto este manual como los mencionados cursos de capacitación para observadores de corta duración, ponen de manifiesto el compromiso de España con el apoyo a la construcción democrática, la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos en todo el mundo. Este firme compromiso se traduce en una contribución generosa al esfuerzo promovido por Organizaciones Internacionales como la OSCE, la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos en materia de observación electoral. No puede haber mejor contribución a la difusión de los valores y prácticas*

*democráticas que garantizar e incrementar la presencia de observadores especialmente cualificados en misiones de observación electoral internacional.*

*La firma en abril 2009 del Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y la Secretaría General de la OEA ha permitido a los observadores electorales españoles incorporarse a las misiones de observación electoral de la OEA, plasmándose de esta forma el compromiso de España con la consolidación democrática en Iberoamérica.*

*La ola democratizadora que recorrió numerosos países desde mediados de los años 80, puso de manifiesto el profundo anhelo de todas las sociedades de conquistar y ejercer su derecho a la participación política a través de elecciones libres, competitivas y transparentes, vistas como verdadero instrumento de transformación democrática.*

*Apoyar la celebración de elecciones libres y competitivas constituye una prioridad política y un imperativo moral, no sólo porque la celebración de elecciones contribuye a la construcción y consolidación de la democracia, sino también porque son un mecanismo eficaz para la reconstrucción de sociedades fracturadas y un elemento fundamental en todo el proceso de la hoy llamada justicia transicional. Lejos de constituir un arrogante ejercicio de injerencia, la observación electoral se ha convertido en un valioso instrumento de apoyo y acompañamiento de los procesos democratizadores y en un elemento importante de prevención y resolución de conflictos.*

*Con este manual, la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación pretende realizar una pequeña contribución a la consolidación democrática y promoción de los derechos humanos, proporcionando un instrumento que sirva para mejorar la capacitación de aquellas personas que al realizar labores de observación electoral expresan su compromiso con los valores que sustentan la democracia y su solidaridad con las sociedades que anhelan su emancipación política.*

*Esta Oficina quiere, asimismo, agradecer la valiosa colaboración de Lluís Juan Rodríguez, Xabier Meilán, Carlos Vegas González y Víctor Pérez Sañudo, autores respectivos de los capítulos sobre “Género y elecciones”, “Monitoreo de los medios de comunicación”, “Observación del voto electrónico” y “La seguridad en las misiones”. Isabel Menchón López es autora del capítulo “Tipología del fraude electoral desde la perspectiva del ciclo electoral”.*

Cristina Fraile Jiménez de Muñana  
Directora de la Oficina de Derechos Humanos



### **A. ¿POR QUÉ UNA TERCERA EDICIÓN DEL MANUAL?**

La Oficina de Derechos Humanos ha decidido publicar la tercera edición de lo que se llamó Manual Práctico para Observadores de Corta Duración con el fin de responder a la necesidad de dar cuenta de los nuevos enfoques estratégicos y desarrollos metodológicos que se han ido adoptando en estos 3 últimos años en materia de observación electoral. Por otra parte, se ha completado las dos anteriores ediciones con nuevos capítulos que amplían los conocimientos y refuerzan las herramientas a disposición no sólo de los observadores de corta sino también de los observadores de larga duración que, sin lugar a dudas, ayudarán a los observadores electorales a desempeñar sus funciones con profesionalidad, rigor y compromiso.

### **B. ¿POR QUÉ SE ESTRUCTURA EN VEINTIDOS CAPÍTULOS?**

Para poder desarrollar satisfactoriamente su labor, además de conocer sus funciones, tareas y elementos que debe observar, el observador de corta duración debe estar familiarizado, entre otros, con los principios, objetivos,

metodología de la observación electoral, la estructura de una misión de observación, las funciones del “Core Team”, equipo dirigente, y de los observadores de larga duración así como el código de conducta, la seguridad en las misiones, las múltiples formas de fraude, el comportamiento de los medios de comunicación y la participación de la mujer en los procesos electorales. Por otra parte, la información brindada sobre los procesos de selección de los distintos miembros de una misión constituye un guía útil para todas aquellas personas que quieran participar en las diferentes actividades de observación electoral.

Por ello este manual realiza en su primer capítulo una introducción en la que se da cuenta del auge de la observación electoral en estos 25 años. El segundo capítulo explica la base legal que sustenta la actividad de observación electoral mientras que el tercer y cuarto capítulo aborda respectivamente la financiación y el encaje institucional de la observación electoral. En el quinto capítulo se plantean preguntas claves referidas a la observación electoral (¿qué es una misión de observación electoral, cuáles son sus objetivos, cuál es su valor añadido, Qué se entiendo por estándares internacionales y buenas prácticas para unas elecciones democráticas, etc.). El sexto capítulo aborda el nuevo enfoque respecto a la observación electoral y el séptimo describe los otros formatos de misiones. El octavo capítulo explica la estructura de una misión de observación electoral, mientras que el noveno, decimo y onceavo capítulo se dedican respectivamente al “Core Team”, los observadores de larga duración y los observadores de corta duración con referencia detallada a sus funciones, aspectos observados y metodología utilizada. Por su parte, el capítulo XII aborda el código de conducta para observadores electorales. Los procesos de selección de los distintos miembros de las misiones se detallan en los capítulos XIII, XIV, XV y XVI, mientras que el capítulo XVII explica el proceso de selección para participar en los cursos organizados por el proyecto EODS, Election Observation and Democracy Support, dirigidos a formar observadores y miembros del Core Team. Los capítulos XVIII, XIX, XX, XXI y XXII tratan respectivamente el fraude electoral, género y elecciones, monitoreo de los medios de comunicación, observación del voto electrónico y seguridad en las misiones.



## I. INTRODUCCIÓN

La expansión de la observación electoral durante estos últimos treinta años está directamente vinculada a la tendencia global hacia la democratización. De hecho, al amparo de la ola democratizadora iniciada en los años 80 en Iberoamérica, y que tras la caída del muro de Berlín recorrió el espacio de la antigua Unión Soviética, parte de África y Asia, numerosos países celebraron sus primeras elecciones multipartidistas iniciando, de este modo, un proceso de transición democrática, o como estrategia de salida a una situación de conflicto. En este último contexto las elecciones se convertían en un instrumento útil de estabilización de sociedades profundamente divididas y contribuían a llevar a las partes en conflicto a renunciar a una dinámica de confrontación armada sustituyéndola por una dinámica de lucha pacífica y democrática por el poder a través de la competición política. Este vertiginoso crecimiento de la observación electoral pone de manifiesto su valiosa contribución a la promoción y consolidación de la democracia y los derechos humanos.

Las elecciones no son equivalentes a democracia, sin embargo, sin ellas no puede establecerse un gobierno participativo y representativo al constituir

el sufragio un mecanismo de participación política de los ciudadanos cuyo objetivo es legitimar democráticamente el poder descifrando la decisión de la mayoría.

En otras palabras, sólo puede construirse un sistema democrático si incluye entre otros elementos, elecciones libres, competitivas y transparentes, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, división de poderes, imperio de la ley, transparencia y responsabilidad de las autoridades elegidas, buen gobierno y una sociedad civil fuerte y estructurada.

La celebración de las elecciones puede ser vista como un instrumento útil para resolver el conflicto societario y canalizar este conflicto hacia la esfera política. En este sentido, la observación electoral garantizaría que el conflicto permanezca en la esfera política. Al evaluar imparcialmente y reforzar la transparencia de los procesos electorales, la observación electoral contribuye a la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y la paz. La Observación electoral tiene como objetivo último apoyar y acompañar a países en situación de transición política o de post conflicto a iniciar y consolidar sus procesos democratizadores. Constituye un valioso mecanismo de evaluación objetiva y neutral de los procesos electorales y de solidaridad internacional no partidista al servicio de las aspiraciones democratizadoras de los países y sus sociedades

Las principales organizaciones internacionales de carácter regional que realizan en la actualidad observación electoral son: la Unión Europea, UE, la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, OSCE, la Organización de los Estados Americanos, OEA, y la Unión Africana. A ellas se suman organizaciones internacionales no gubernamentales como el Centro Carter, el National Democratic Institute, NDI, o el Internacional Republican Institute, IRI.

Mientras las Naciones Unidas, pionera y muy activa en ese campo tras la segunda guerra mundial coincidiendo con los procesos de descolonización, ha dejado de observar elecciones por ser incompatible con la actividad de asistencia electoral que lleva a cabo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OSCE y la UE han realizado grandes esfuerzos humanos y financieros en materia de observación electoral en esta última década. La UE ha desplegado desde el año 2000 hasta octubre 2013 unas 130 misiones de observación electoral. Por su parte la OSCE ha enviado desde el año 1996 hasta la fecha unas 180 misiones de observación electoral a los

países de su ámbito geográfico mientras que la OEA ha observado desde 1962 unos 200 procesos electorales en la región Iberoamérica y Caribe.

La UE y la OSCE comparten los mismos pilares metodológicos, principios y valores rectores que informan y sustentan su actividad en materia de observación electoral. Sin embargo se distinguen en dos aspectos que conviene subrayar.

En primer lugar, existe una división geográfica entre ambas organizaciones en virtud de la cual la OSCE observa las elecciones en sus 57 Estados Participantes mientras que la UE observa en África, Asia, América Latina y Oriente Medio.

En segundo lugar, mientras que la UE observa exclusivamente en democracias emergentes o en fase de consolidación, la OSCE a través de su Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH, ODIHR en sus siglas inglesas) observa tanto en democracias en vía de fortalecimiento como en democracias consolidadas. En estos países, la ODIHR no despliega una misión de observación convencional sino un equipo limitado de expertos y analistas electorales, legales y de medios (entre 10 y 15) que va a centrar su análisis en el sistema electoral, y el marco legal. Este tipo de observación no sólo permite identificar buenas prácticas susceptibles de ser trasladables a otros escenarios, de ahí su valor añadido pedagógico, sino que permite detectar las deficiencias y elementos frágiles de unos sistemas electorales perfectibles como por ejemplo: el voto electrónico, el voto por correo con riesgo de comprometer el secreto del voto, escenarios mediáticos que comprometen la equidad de la competencia electoral, la deficiente aplicación del principio de igualdad del voto, o la disparidad de normativa electoral que puede vulnerar ciertos derechos electorales. Así pues junto a las múltiples observaciones electorales llevadas a cabo por la ODIHR en estos últimos años en democracias emergentes, fueron observadas por ésta, entre otras muchas elecciones, las elecciones legislativas italianas de abril 2005 y 2008, las elecciones legislativas españolas de 2004, 2008, y 2011, las elecciones legislativas americanas de 2006, 2008 y 2010, y las elecciones legislativas del Reino Unido de 2005 y 2010. Este tipo de misiones llevan el nombre de *Misiones de Evaluación Electoral*, “*Election Assessment Mission*”. Las evaluaciones están disponibles en la página web de la ODIHR: <http://osce.org/odihr-elections/14207.html>



## II. FUNDAMENTO LEGAL

### 1. **Ámbito UE**

La actividad de la UE en materia de observación electoral encuentra su fundamento legal en los propios textos fundacionales que recogen los principios y valores que inspiraron su creación. Del cuerpo normativo del Tratado de la Unión señalaremos a los efectos que aquí nos interesan los siguientes artículos:

- Artículo 2 que enuncia como valores fundacionales y principios rectores de la UE democracia, libertad, igualdad, Estado de Derecho, y respeto de los derechos humanos.
- Artículo 21: En éste se establecen como objetivos de la acción exterior de la UE la promoción de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos así como la promoción de la paz y del desarrollo sostenible.

Para reforzar la coherencia de su acción exterior con estos principios, la UE introdujo una cláusula democrática en sus acuerdos de cooperación con países terceros, los llamados acuerdos de Cotonou 2000 y 2004, que vincula la ayuda al desarrollo al respeto de los derechos humanos y los logros conseguidos en los procesos de democratización. En este sentido, la observación electoral de la UE constituye un instrumento eficaz para medir la voluntad de los países en avanzar en sus procesos de democratización y se ha convertido en uno de los instrumentos más visibles de su acción exterior en materia de promoción de la democracia. Así pues, en virtud de esa «cláusula democrática», la Comisión Europea ha llegado a suspender proyectos de cooperación y desarrollo destinados a interlocutores gubernamentales, cuando alguna Misión de Observación Electoral de la UE ha dictaminado que el proceso electoral observado no cumplía con la mayoría de los estándares internacionales para elecciones democráticas, y por ende, no permitió reflejar la voluntad popular.

Por otra parte, la Comunicación de la UE COM (2000) 191 del año 2000 constituye el documento de referencia de la UE en materia de observación electoral ya que establece los principios rectores de su política en ese ámbito, fijando los objetivos, mandato y pilares metodológicos de la observación electoral. Por otra parte, dicha Comunicación, que marcó un punto de inflexión con respecto a la observación electoral realizada por la UE en periodos anteriores, caracterizada por una observación electoral de corta duración, carente de metodología estandarizada y con financiación adhoc, dota a la observación electoral de un instrumento financiero estable. Por último, tiene la virtud de subrayar la permanente interacción entre la observación y la asistencia electoral, impulsando su complementariedad con el objetivo de dotar de mayor eficacia a ambas actividades.

## **2. Ámbito OSCE**

Los representantes de los Estados Participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa reunidos en Copenhague en junio de 1990 adoptaron un documento que constituye el principal marco de referencia que da cobertura a la observación electoral en el ámbito de la OSCE. En dicho documento (Documento de Copenhague de 1990, artículo 8), los Estados Participantes adquirieron el compromiso político de invitar a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos a observar sus procesos electorales afín de reforzar la transparencia de los mismos. Este

compromiso se vio reforzado en la Cumbre de Estambul de 1999 donde los Estados Participantes se comprometieron a dar seguimiento a los informes de evaluación de las elecciones presentados por la OIDDH.

### **3. *Ámbito OEA***

La base jurídica que permite la realización de misiones de observación electoral por parte de la Organización de los Estados Americanos tiene su primer antecedente en la Carta Fundacional de la OEA de 1948, en cuyo artículo 2.*b*) se establece como propósito esencial de la Organización el “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”. En 1959 los Estados Miembros de la Organización aprobaron la Declaración de Santiago que renovó el compromiso en la región con la democracia representativa y que definía, así pues, la realización de elecciones democráticas como uno de los 8 prerrequisitos para alcanzar un sistema de democracia representativa efectiva. Esta Declaración permitió tres años más tarde el envío, a petición del Gobierno Interino de la República Dominicana, de una misión de asistencia técnica para recomendar reformas que contribuyeran a la realización de elecciones democráticas. Esta misión puede considerarse como el primer antecedente de una misión de observación electoral de la OEA. Por su parte, la resolución 991 “Derechos Humanos y Observación Electoral” aprobada en 1989 consolidó la observación electoral dentro de la OEA como una de las principales herramientas para la consolidación de los procesos electorales. Esta Resolución establecía que a petición de un Estado Miembro la OEA debía enviar una delegación de observadores electorales internacionales con el objetivo de observar y evaluar los procedimientos y procesos de una elección. Se sistematizaba, así pues, el envío de misiones de observación electoral, aunque centradas más en el día de la votación. Reflejando la evolución hacia a un concepto más integral de la democracia, la Carta Democrática Interamericana de 2001, que junto con otros instrumentos legales del Sistema Interamericano reconoce una serie de derechos relacionados con procesos electorales, enmarca las misiones de observación electoral en el largo plazo destacando en su capítulo 5 su contribución como un instrumento de fortalecimiento democrático en la región.



### **III. FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

#### **1. Ámbito UE**

Las misiones de observación electoral de la UE se financian a cargo del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. Este Instrumento establecido, mediante el Reglamento de diciembre 2006 del Parlamento Europeo y el Consejo, Reglamento (CE) N.º 1889/2006, para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial tiene asignado, entre otros objetivos estratégicos, la finalidad de «afianzar la confianza en los procesos electorales y aumentar la fiabilidad de los mismos, en particular con misiones de observación de las elecciones y apoyando a las organizaciones de la sociedad civil local que participan en dichos procesos». (Título 1, Artículo 1, Párrafo 2c del citado Reglamento). Se trata de un Instrumento financiero multi-anual establecido por un periodo de 7 años, cuyo

presupuesto para el periodo 2014-2021, negociado entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, se ha fijado en 1.332.752.00 euros destinados a financiar proyectos relativos a la promoción de los derechos humanos y la democracia en el mundo. El reglamento de dicho Instrumento establece que se asignará a las actividades de observación electoral un máximo de 25% del presupuesto total para el periodo contemplado. Esta asignación permite seguir disponiendo de un presupuesto anual entorno a los 38 millones de euros para financiar las actividades de observación electoral tal y como venía sucediendo los últimos tres años. Este instrumento financiero dota a la observación electoral de una estabilidad y previsibilidad presupuestaria que facilita la programación en materia de observación electoral.

## **2. Ámbito OSCE**

El despliegue de observadores electorales de larga y corta duración es financiado en su integralidad por los Estados Participantes que deciden participar en una misión de observación electoral (MOE) de la OSCE. Cada Estado Participante asume el coste del despliegue correspondiente a sus observadores electorales. El nivel de participación de los Estados Participantes en las MOEs OSCE depende a menudo tanto del interés político de éstos en participar en una determinada MOE como de sus recursos presupuestarios. Ello genera cierto nivel de incertidumbre en el proceso de programación de las misiones por parte de la OIDDH que en alguna ocasión se ha visto obligada a cancelar una Misión de Observación Electoral Limitada (MOEL) programada por no obtener la respuesta esperada por parte de los Estados Participantes. Fue el caso de la misión de observación electoral limitada compuesta de 20 observadores electorales para las elecciones legislativas italianas de 2013 (en las MOELs no se despliegan observadores electorales de corta duración). Por su parte, el despliegue de los miembros del Equipo central o Core Team, compuesto por los distintos expertos/analistas, se financia a cargo del presupuesto de la OSCE.

## **3. Ámbito OEA**

La OEA no dispone actualmente de ningún instrumento financiero que le permita financiar el despliegue de las misiones de observación electoral programadas, por lo que para cada misión debe solicitar a los Estados Miembros, Estados Observadores y otros donantes los recursos financieros necesarios para el despliegue de la MOE. España se ha convertido en uno de

los mayores donantes de las misiones de observación electoral de la OEA a través del Fondo Español para la OEA, un instrumento financiero creado en 2006 para canalizar los fondos de cooperación a la Organización destinados a mejorar la gobernabilidad de América Latina y el Caribe. El formato y tamaño de la MOE dependerán en última instancia de los recursos obtenidos, lo que dificulta la programación de las misiones.



## **IV. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DENTRO DEL MARCO INSTITUCIONAL**

### **1. Ámbito UE**

Los cambios institucionales producidos por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sitúan a la observación bajo la responsabilidad directa de la Alta Representante del Servicio Europeo de Acción Exterior, evidenciando la importancia otorgada a la observación electoral como instrumento de acción exterior en materia de promoción de la democracia de la UE. Se han asignado las competencias sobre programación de las misiones y aspectos

políticos relacionados con éstas a la « Democracy and Electoral Observation Division » antes asumidas por RELEX. Asimismo, se ha creado un nuevo instrumento dentro de la Comisión, que, sin embargo, responde directamente a la Alta Representante, FPI, Foreign Policy Instrument. Éste se encarga de los aspectos operacionales, logísticos y de seguridad de las misiones de observación electoral y de la selección final de los observadores electorales propuestos por cada Estado Miembro.

## **2. Ámbito OSCE**

La Oficina para las Instituciones Democrática y los Derechos Humanos es la institución especializada dentro de la OSCE que se ocupa de los temas relacionados con las elecciones, los derechos humanos y la democratización. Su estructura organizacional refleja los distintos ámbitos de actuación que se sitúan bajo su mandato. Cuenta, así pues, con un departamento electoral encargado de organizar las misiones de observación electoral, prestar la asistencia técnica requerida de tipo electoral/ legal y de la promoción de las organizaciones de observadores domésticos en toda la región OSCE. Los departamentos de Democratización, de Derechos Humanos, de Tolerancia y no Discriminación y el Punto de Contacto sobre los temas relacionados con la cuestión de los Roma y Sinti completan su estructura organizacional. El Director de la Oficina es nombrado por la Presidencia de turno a propuesta de los Estados Participantes en base al principio de consenso.

## **3. Ámbito OEA**

El Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO) tiene encomendado la misión de “contribuir a la “consolidación y sustento de sistemas político-electorales democráticos y a la realización de elecciones transparentes, legítimas y creíbles en los países de la región”. Dicha Unidad está adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Políticos, creada a mediados de 2005, con la misión de brindar asistencia y apoyo a los Estados Miembros para fortalecer sus instituciones y procesos democráticos.

El DECO cumple con su mandato a través de 3 Unidades especializadas:

La Unidad para la Observación Electoral (UOE): se encarga de la organización, implementación y seguimiento de todas las misiones de observación electoral de la Organización.

La Unidad de Cooperación Electoral (UCE: Es el instrumento principal de cooperación/asistencia electoral al tener encomendada la función de promoción y fortalecimiento de instituciones y procesos electorales en la región.

La Unidad de estudios Electorales: Lleva a cabo actividades de investigación aplicada y de identificación de las buenas prácticas y/o estándares internacionales relacionados con elecciones democráticas.



## **V. PREGUNTAS CLAVES RESPECTO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL**

### **1. ¿Qué es una misión de observación electoral?**

Una misión de observación electoral realiza un análisis en profundidad de las distintas fases del proceso electoral desde el enfoque de ciclo electoral y proporciona una evaluación imparcial, independiente y profesional del mismo. En definitiva, una misión de observación electoral evalúa la calidad de un proceso electoral dictaminando en que grado éste se ha desarrollado de conformidad con los estándares internacionales para elecciones democráticas, las buenas prácticas y la legislación nacional. Por lo tanto los productos

más importante de una misión de observación electoral son la declaración preliminar y el informe final que proporcionan una evaluación de la calidad del proceso electoral y recogen una batería de recomendaciones dirigidas a mejorar los distintos aspectos, procesos e instituciones que intervienen en el proceso electoral.

La misión de observación electoral sólo se despliega si es invitada por un país en el ejercicio de su soberanía. El mandato del observador consiste en observar e informar, manteniendo una estricta independencia, imparcialidad y profesionalidad. De ninguna manera podrá el observador interferir en el proceso electoral. En este sentido difiere de la figura de la Supervisión en la que la Comunidad Internacional asume la dirección del proceso electoral. Éste fue el caso de Bosnia, Kosovo y Timor Este cuyos procesos electorales fueron supervisados por las Naciones Unidas y la OSCE mientras estaban bajo la tutela de la Comunidad Internacional.

## **2. ¿Cuáles son los objetivos de una misión de observación electoral?**

Una misión de observación electoral pretende contribuir a:

A. La construcción y consolidación de sistemas democráticos elaborando recomendaciones que tienen como objetivo mejorar los procesos electorales futuros.

B. Reducir los niveles de fraude, de prácticas irregulares y de intimidación. La presencia de una misión de observación electoral tendrá un efecto disuasorio sobre la posible comisión de fraude ya que los actores buscan recibir el marchamo de legitimidad interna e internacional que otorga una evaluación positiva de una MOE.

C. Reforzar la transparencia del proceso electoral y de este modo incrementar la confianza del electorado en el mismo que percibe a la misión de observación electoral como una importante garante de la transparencia del proceso.

D. Impulsar la aceptación de los resultados por parte de todos los actores electorales, y así desactivar la tensión y violencia que pueda surgir durante el periodo postelectoral, al ser la MOE percibida como imparcial, independiente, rigurosa y profesional.

E. Fortalecer el respeto por los derechos humanos, ya que las elecciones constituyen en sí una celebración de los derechos humanos.

F. Fortalecer la legitimidad de las autoridades surgidas de un proceso electoral transparente, elemento esencial en procesos de estabilización y reconstrucción tras la finalización de un conflicto.

### **3. ¿Cuál es el valor añadido de una misión de observación electoral?**

A. Al exponer ante la opinión pública interna e internacional la calidad de un proceso electoral, la observación electoral adquiere una función testimonial de vital importancia que en algunos casos se ha convertido en factor de cambio, y en otros casos ha contribuido a fortalecer los mecanismos de presión interna e internacional a favor de procesos democráticos.

B. Esta crucial función testimonial tiene, en todo caso, la inapreciable virtud de establecer un coste para el fraude: pérdida de legitimidad interna e internacional con los grandes inconvenientes que ello pueda acarrear en términos de gobernabilidad interna e interlocución internacional.

C. Dar información factual, fehaciente y veraz cumpliendo así con la única función que da sentido y prestigio a la observación electoral: ser un instrumento de análisis riguroso, imparcial e independiente que se pone a disposición de los distintos actores nacionales e internacionales para que impulsen la construcción de sistemas democráticos.

### **4. ¿Qué entendemos por estándares internacionales y las buenas prácticas para elecciones democráticas?**

En primer lugar, los llamados estándares internacionales para elecciones democráticas representan unos criterios objetivos, reconocidos internacionalmente, utilizados para evaluar la calidad de un proceso electoral.

En concreto, éstos se derivan de los derechos políticos y libertades fundamentales consagrados en los distintos instrumentos universales y regionales de derechos humanos y de compromisos políticos adquiridos. Una vez ratificados dichos instrumentos por los países, éstos han contraído la obligación de protegerlos y garantizarlos. Así pues, podemos definir la observación electoral como aquella actividad que se limita a verificar el grado de cumplimiento

por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales y regionales en materia de elecciones democráticas así como de su legislación nacional que debe recoger dichas obligaciones. Por ello, la Observación electoral no puede considerarse como un ejercicio de injerencia.

Entre los principales instrumentos universales y regionales de derechos humanos que consagran derechos y libertades que garantizan elecciones democráticas se incluyen, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, La Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, La Carta democrática Interamericana de 2001, La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, la Carta Árabe de los derechos Humanos de 2004, la Convención Europea para la Protección y los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, el Tratado sobre la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además de estos Instrumentos de derecho internacional, debemos mencionar el Documento de Copenhague de 1990 en los que los Estados Participantes de la OSCE en su articulado 7 se comprometen a garantizar elecciones democráticas.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la elección de un gobierno representativo como un derecho humano, reconoce en su artículo 21 una serie de derechos que los Estados tienen la obligación de garantizar para la consecución de elecciones democráticas, estableciendo así el derecho universal a elecciones auténticas: « “todo el mundo tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos.....La voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno; esta voluntad se expresará mediante elecciones periódicas y auténticas que se celebrarán por sufragio universal, igualitario y voto secreto o por procedimientos equivalentes de votación libre”

Los artículos 19 y 20 de dicha Declaración reconocen el pleno disfrute de las libertades fundamentales de expresión, asociación, reunión, movimientos como marco necesario para la celebración de elecciones democráticas.

Por otra parte, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos desarrolla y codifica con mayor detalle los derechos humanos asociados a la participación política. Su artículo 25, por ejemplo, otorga a todo

ciudadano sin discriminación alguna el derecho de voto y de presentarse como candidato.

Respecto a las buenas prácticas para elecciones democráticas, éstas se pueden definir como “prácticas electorales que, por la extensión de su uso a nivel internacional pueden considerarse como facilitadoras de oportunidades para unas elecciones democráticas”. Hacen referencia: en primer lugar a la equidad del proceso electoral que implica garantizar las mismas condiciones para los contendientes en un proceso electoral, en concreto un acceso equitativo para todos los partidos y candidatos a los recursos estatales incluidos los medios de comunicación estatales. Los candidatos y partidos deben competir sobre la base de un tratamiento igual e imparcial de la ley y de las distintas Autoridades. En segundo lugar, hacen referencia a la transparencia en el proceso electoral, la imparcialidad, neutralidad, independencia y eficacia de la Administración Electoral, cobertura equilibrada de la campaña, carácter informado del voto garantizado a través de campañas de educación al votante, campaña y votación libre de violencia e intimidación.

## **5. ¿Cuáles son los estándares internacionales?**

La calidad de los procesos electorales es evaluada en base a la legislación nacional, las buenas prácticas y los estándares internacionales para elecciones democráticas siguientes:

A. Sufragio Universal. Este principio hace referencia al derecho de cualquier ciudadano con derecho a voto a votar. Este derecho debe definirse lo más ampliamente posible. No deben establecerse restricciones por razones de género, raza, ideología o religión. Las restricciones de derechos civiles y políticos de ciudadanos condenados por un delito deberían ser proporcionales al delito, y el derecho de voto deberá reestablecerse una vez cumplida la sentencia.

Este derecho requiere un proceso de registro censal eficaz, imparcial, no discriminatorio y fiable. A través del registro censal (en un contexto de registro activo) pueden excluirse segmentos de la población, como minorías o bastiones de la oposición, mediante el marco legal o durante la aplicación de la ley a través de sutiles estrategias de exclusión. Un censo con ciertos niveles de imperfección desvirtúa los resultados de las elecciones y conculca el derecho al sufragio universal. La elaboración del censo constituye una fase esencial del ciclo electoral, y será objeto de un análisis minucioso por parte de la misión de observación.

B. Derecho a presentarse como candidato. Como el sufragio universal activo este derecho debe definirse lo más ampliamente posible sin restricciones relativas al género, la raza, la ideología y la religión. A través del proceso de registro de candidatos y partidos también se pueden excluir candidatos y partidos de la carrera electoral mediante sutiles estrategias de exclusión como la obligación de depositar grandes cantidades de dinero, de recabar grandes cantidades de firmas de apoyo, de aprobar difíciles exámenes lingüísticos, etc, que pueden discriminar a partidos pequeños y representantes de minorías. Debe garantizarse la pluralidad en las opciones ofertadas. El ejercicio sin trabas de este derecho contribuye a garantizar unas elecciones plurales.

C. Sufragio libre. Unas elecciones auténticas requieren que todos los ciudadanos disfruten de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, asociación, asamblea y movimiento. El votante debe poder expresar su opción política mediante un voto libre de violencia e intimidación o interferencia indebida. Por otra parte, la libertad de elección no debe verse distorsionada por la existencia de grandes diferencias en la capacidad de financiación de la campaña ni el acceso desigual a los recursos públicos.

D. Igualdad del sufragio. Este derecho exige, por una parte que los votantes disponen de un mismo número de votos, cumpliéndose el principio un hombre un voto. Por otra parte, exige que el voto debe tener el mismo valor lo que implica que factores como el diseño de las circunscripciones o el sistema de atribución de escaños no deban distorsionar el principio de igualdad del sufragio. Así pues, el número de representantes en cada circunscripción debería ser proporcional a la población electoral bajo un sistema de representación proporcional. En un sistema de representación mayoritario la población de las circunscripciones debería ser aproximadamente equivalente. Se admite una diferencia de hasta el 10%.

E. Voto secreto. Se debe garantizar al votante la posibilidad de expresar libremente su elección en la privacidad de una cabina de votación segura o por procedimientos equivalentes que salvaguarde el carácter secreto del voto. Se debe informar a los votantes de que tienen garantizados el ejercicio su voto en secreto. En entornos intimidatorios o de gran pobreza en el que la compra de voto está muy extendida, garantizar el secreto del voto constituye una salvaguardia esencial para que el votante exprese libremente su voluntad. Así pues, permite contrarrestar los efectos perversos de la compra de voluntades al privar a los actores de la posibilidad de controlar ese voto supuestamente comprado.

La pobreza, el analfabetismo, la intimidación son factores que distorsionan la libre expresión de la voluntad política y que por lo tanto, contaminan el proceso electoral. Garantizar el voto secreto y el voto informado atenúa el impacto de estos factores sobre la libertad de voto. Por otra parte, el voto familiar suele poner en riesgo la libertad de voto de las mujeres.

F. El derecho a un recurso legal efectivo. Implica garantizar un acceso efectivo de electores y candidatos al sistema de recurso. Implica también garantizar la imparcialidad y prontitud en las resoluciones que permita la efectiva restitución de los derechos electorales de candidatos, partidos, electores y votantes.

G. El derecho a un recuento justo. Hace referencia al derecho de los votantes a que se contabilicen debidamente, sin manipulaciones ni falsificaciones, los votos, a que los resultados anunciados reflejen fielmente la voluntad popular libremente expresada. Ello también implica garantizar que los representantes elegidos puedan tomar posesión de sus cargos. Los derechos de las mujeres candidatas elegidas se ven de esta forma reforzados ya que en algunos contextos se presiona a la candidata elegida para renunciar a su acta de cargo elegido.

H. Elecciones periódicas. Debe establecerse por ley la celebración de elecciones a intervalos regulares (cada 4 o 5 años) para asegurar que la legitimidad del gobierno se basa en la voluntad del electorado y para garantizar el principio de responsabilidad de los representantes electos para el ejercicio de los poderes delegados en ellos. Deben establecerse procedimientos claros para convocar elecciones.

## **6. ¿Cuáles son los elementos esenciales que conforman unas elecciones democráticas?**

A. Elecciones libres: implica la voluntad del elector libremente formada y expresada, lo que exige el disfrute de las libertades fundamentales así como el carácter secreto e informado del voto.

B. Elecciones competitivas. Implica pluralidad en las opciones ofertadas y equidad del proceso electoral incluyendo la igualdad del sufragio.

C. Elecciones inclusivas: implica que todos los votantes con derecho a voto han sido censados y pueden ejercer su derecho a voto, se garantiza el carácter universal del sufragio.

D. Elecciones transparentes: implica en última instancia que los resultados reflejan fielmente la voluntad del electorado.

## **7. ¿Qué tipo de metodología se aplica en las misiones de observación electoral?**

Una elección es la culminación de un proceso que se desarrolla durante un determinado periodo de tiempo, por ello tanto la UE como la OSCE al igual que otras Organizaciones Internacionales han desarrollado una metodología que denominaremos de larga duración. Es decir que se trata de una observación electoral que no se limita a observar el acontecimiento puntual de la votación y recuento sino que analiza de forma rigurosa y exhaustiva desde el enfoque del ciclo electoral las distintas fases del proceso electoral, el periodo preelectoral con la campaña (equitativa, plural y libre), la calidad del censo y el registro de los candidatos, la actuación de la Administración Electoral y otras Autoridades, el comportamiento de los medios de comunicación, el marco legal, el contexto socio-político, la votación, recuento, consolidación de los resultados y la fase inmediatamente post electoral con el seguimiento de los contenciosos electorales y anuncio de los resultados.

## **8. ¿Para qué una misión exploratoria electoral?**

La UE desplegará una Misión Exploratoria (MEX) antes de adquirir cualquier compromiso de observar unas elecciones para determinar la conveniencia o no de envío de una MOE, evitando así que pueda ser utilizada para legitimar un proceso fraudulento. En la OSCE la Misión de Evaluación de Necesidades, «Needs Assessment Mission» (NAM), responde al mismo objetivo que la Misión Exploratoria de la UE.

La Misión Exploratoria, compuesta por un grupo reducido de expertos electorales, legales, de logística y seguridad, desplegada unos cuatro meses antes de la celebración de las elecciones, deberá evaluar si la Misión de Observación Electoral es aconsejable, útil y viable y recomendar o no su despliegue y en su caso, el formato y tamaño de la MOE.

Una Misión Exploratoria, por lo tanto tendrá que determinar si la MOE es:

A. Aconsejable-Si se dan las condiciones mínimas para elecciones democráticas, es decir si el marco legal garantiza los derechos y libertades

fundamentales, el sufragio universal, niveles de registro aceptables, permite elecciones competitivas con una pluralidad de candidaturas.

B. Útil- se evaluará el valor añadido que, según los interlocutores del proceso electoral, pueda aportar una misión de observación electoral al mismo. En concreto si la misión de observación puede contribuir a reforzar la transparencia del proceso electoral y la confianza del electorado y de los otros actores, partidos, candidatos, en éste, a prevenir conflictos y en, su caso, impulsar la aceptación de resultados

C. Viable- si las condiciones de seguridad y logísticas sobre el terreno permiten el despliegue de una misión de observación electoral. Debe garantizarse la libertad de movimiento de los observadores, quienes deben poder desplazarse libremente por toda la geografía del país en cuestión, el acceso de éstos a todos los actores y fases del proceso electoral.

## **9. ¿Cómo se programan las prioridades en materia de observación electoral?**

### **9. A. Ámbito OSCE**

Dentro del ámbito de la OSCE, sus 57 Estados Participantes han adquirido el compromiso político en el Documento de Copenhague de 1990 de invitar a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos a observar sus procesos electorales. En el caso de que la “Needs Assessment Misión” (NAM) recomiende el despliegue de una misión para un proceso electoral determinado y tras recibir la invitación formal del Estado Participante para observar dicho proceso electoral, la ODIHR informará a todos los Estados Participantes del envío de una misión de observación con el formato determinado por el informe de la NAM. La NAM determinará el formato y tamaño de la misión en función de las necesidades del país en materia de observación electoral. Podrá recomendar el envío de una misión de observación electoral convencional con observadores de larga y corta duración (MOE), o una misión limitada de observación electoral, “Limited Election Observation Mission” con sólo el despliegue de observadores de larga duración como en los recientes casos de las elecciones presidenciales de Estados Unidos de noviembre de 2012 y las elecciones presidenciales en Montenegro de 2013. También podrá recomendar el envío de una misión de evaluación electoral (Electoral Assessment Mission) compuesta de sólo un

equipo reducido de expertos desplegada normalmente en entornos de democracias consolidadas.

## **9. B. Ámbito UE**

La decisión de observar unas elecciones concretas constituyen en sí una decisión política ya que manifiesta un interés de la UE de apoyar un proceso democratizador en un país determinado.

La UE europea recibe más solicitudes de observación electoral de las que pueda atender por parte de los países beneficiarios de la ayuda al desarrollo o deseosos de recibir el marchamo de legitimidad democrática que proporciona una valoración positiva de los procesos electorales.

Ante esta demanda creciente y unos recursos financieros limitados, la UE sólo puede seleccionar un número limitado de elecciones a observar. Para ello, la División del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAEX) “Democracy and Election Observation”, tras consultar con las unidades geográficas de la Comisión, los Jefes de Delegación, la Unidad Política del Consejo y la Unidad de correspondiente del Parlamento Europeo, elabora una lista preliminar de países cuyas elecciones se consideran prioritarias para observar (lista A) junto a una lista de reserva (lista B) que incluye países cuyas elecciones podrán ser observadas en caso de que unas elecciones incluidas en la lista A no puedan ser observadas por distintas razones( no hay invitación, no se celebran las elecciones).

En el establecimiento por parte de los servicios del SEAEX de estas prioridades se utiliza un enfoque estratégico que combina los siguientes criterios:

Grado de vinculación de la UE con el país materializada en la presencia o implicación de la UE a través de su política de ayuda al desarrollo. Se pretende dar coherencia a su política de promoción de la democracia y derechos humanos condicionando en cierta medida la ayuda al desarrollo sobre la premisa de que democracia y desarrollo se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, la UE tenderá a desplegar una MOE allí donde mantiene una vinculación fuerte con el país.

Potencial contribución de la observación electoral al proceso democratizador y estabilización política del país. En un escenario de elecciones reñidas

y desconfianza de los actores en el proceso electoral, la observación electoral puede desempeñar un papel clave impulsando la aceptación de los resultados por los distintos actores.

Coherencia con las iniciativas de la UE en materia de prevención y gestión de crisis. Se tenderá a proponer en la lista de prioridades países en los que la UE participa activamente en iniciativas de gestión de crisis, como ha sido el caso en la RDC, Malí, Madagascar, Costa de Marfil por dar algunos ejemplos recientes.

Equilibrio geográfico. Se intentará mantener un cierto equilibrio entre las distintas áreas geográficas.

Disponibilidad de recursos. La UE dispone de un presupuesto anual aproximado de 38 millones de euros con los que pretende desplegar entre 7 y 10 misiones de observación electoral al año.

Una vez elaboradas las listas de posibles elecciones a observar, el SEAEX someterá ambas lista a la discusión de los Estados Miembros representados dentro del Comité Político y de Seguridad (COPS). De esta discusión saldrán las prioridades en materia de observación electoral de la UE que habrán conjugado los intereses de la UE y los Estados Miembros. Éstos, en función de sus lazos históricos, intereses económicos, geoestratégicos y las propias necesidades de apoyo al proceso democrático, presionarán para garantizar la presencia de ciertos países dentro de dichas prioridades.

La decisión definitiva de desplegar una MOE corresponde a la Alta Representante quien en su decisión tomará también en consideración las recomendaciones de la Misión Exploratoria.

Después de decidir el envío de una MOE, la UE firmará un Memorando de Entendimiento con las Autoridades correspondientes del país donde se recogerán las obligaciones de ambas partes, el mandato y objetivos de la MOE. Respecto a las obligaciones contraídas, el país anfitrión debe comprometerse a garantizar la seguridad de toda la Misión y su acceso sin restricciones a todos los actores del proceso electoral. Por su parte, la MOE se compromete a respetar las leyes del país y a no interferir en el proceso electoral.

Una vez desplegada la MOE, ésta es independiente de cualquier institución de la UE o de cualquier Estado Miembro.

### **9. C. Ámbito OEA**

Consagrando el principio de no intervención, ninguno de los instrumentos legales del Sistema Interamericano establece la figura de una invitación permanente a la OEA para observar los procesos electorales de sus Estados Miembros. Estas misiones sólo podrán llevarse a cabo previa petición del Estado Miembro en ejercicio de su soberanía. Por lo tanto, cumpliendo con su mandato, el Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral responderá positivamente a todas las peticiones de observación electoral efectuadas por los Estados Miembros. El tamaño y formato de las misiones dependerá en gran parte de los fondos aportados por los Estados donantes para cada misión. Hasta la fecha la OEA ha observado en 27 de sus 35 Estados Miembros.



## **VI. NUEVO ENFOQUE RESPECTO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL**

### **1. Ámbito UE**

#### **1. A. Las recomendaciones**

A lo largo de de 2012 y 2013 se ha consolidado un nuevo enfoque respecto a la observación electoral dentro de la UE como consecuencia del reconocimiento de la centralidad de las recomendaciones de las MOEs al impulsar éstas reformas técnicas y legales dirigidas a mejorar los procesos electorales con un evidente impacto en el fortalecimiento de las prácticas, procesos e instituciones democráticas.

Por otra parte, cabe recordar que las recomendaciones constituyen un valioso instrumento de trabajo a disposición de la UE u otras organizaciones ya que permiten diseñar con mayor eficacia estrategias de asistencia/cooperación electoral adaptada a las necesidades reales del país. Así pues, reconociendo la necesidad de impulsar la implementación de las recomendaciones para la mejora de los procesos electorales, la UE ha venido integrando estas recomendaciones en los diálogos políticos con países terceros.

De hecho, la presentación pública del informe final por parte del Jefe de Misión en la capital del país un mes después de las elecciones responde a la voluntad de dar mayor visibilidad a las recomendaciones e impulsar su seguimiento.

## **1. B. “EU Follow-up Missions”. Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones.**

### **1. B. a) Fundamento**

Esta nueva perspectiva se ha traducido en la puesta en marcha a principios de 2013 de un nuevo tipo de misión que responde a la voluntad de impulsar la implementación efectiva de las recomendaciones de las MOES e inscribir, por lo tanto, la observación electoral dentro de un ejercicio más amplio y más eficaz de construcción democrática. Este nuevo enfoque que lleva a la creación de las Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones (MSR) viene recogido en el Marco Estratégico y Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia aprobado en el Consejo de la UE del 12 de junio, apartado 6d. En éste se instaba “a sistematizar el uso de las Misiones de Observación Electoral de la UE y sus informes en apoyo al ciclo electoral completa, y asegurar una implementación efectiva de sus recomendaciones”. Así pues, el impacto de las MOES sobre los procesos de consolidación democrática se ve reforzado con este nuevo tipo de misión que se encuentra en la actualidad en un estado embrionario. Se desplegaron entre el 2012 y 2013 tres MSR como experiencias piloto en los siguientes países: Bolivia (2012), Malawi (2013) y Mozambique (2013).

Se espera una pronta consolidación de estas misiones en atención a los importantes objetivos asignados.

## **1. B. b) Objetivos**

Realizar un seguimiento efectivo de las recomendaciones de las MOES de cara a impulsar la implementación de las recomendaciones.

Apoyar al país en la implementación efectiva de las recomendaciones permitiendo valorar más rigurosamente las dificultades de un país para impulsar las reformas necesarias con vistas a mejorar los procesos electorales e identificar las necesidades reales de un país en términos de asistencia electoral para la implementación de las recomendaciones.

Facilitar la mediación necesaria entre interlocutores institucionales para impulsar las reformas sugeridas en las recomendaciones desbloqueando potenciales situaciones de impas.

Definir mejor el formato de una misión en la siguiente fase del ciclo electoral en función de la voluntad mostrada por las Autoridades en la implementación de las recomendaciones y las necesidades del país en términos de observación electoral. Así pues, si tras las segundas o terceras elecciones observadas se constata que la mayoría de las recomendaciones no se han tenido en cuenta por los actores competentes, se cuestionará la utilidad de desplegar una MOE en un país en el que los diferentes interlocutores carecen de la voluntad de profundizar en la construcción democrática.

## **1. B. c) Metodología**

Se está perfilando la metodología, lo que explica que la estructura de estas misiones haya incluido en el caso de Bolivia y Malawi sólo a dos expertos mientras que en el caso de Mozambique la misión se componía de 2 expertos y un Jefe de Misión.

En principio, a mitad del ciclo electoral, 2 años después de la celebración de las elecciones, se despliega la MSR compuesta por dos expertos, electoral y legal, acompañados en algunos casos por un Jefe de Misión, un Europarlamentario. La presencia de un Jefe de Misión le confiere naturalmente un perfil más político otorgándole mayor visibilidad a la Misión y permitiéndole, en su caso, llevar a cabo actividades de mediación entre interlocutores para desbloquear situaciones que dificultan la puesta en marcha de reformas.

En concreto la MSR realizará un análisis técnico del estado de implementación de las recomendaciones, de los logros obtenidos, las dificultades

encontradas en la implementación de las recomendaciones y de las posibles vías para superar dichas dificultades. La Misión podrá, también, organizar encuentros y mesas redondas con los distintos interlocutores institucionales (Legisladores, Autoridades Electorales, partidos políticos, Judicatura, etc.) y organizaciones de la sociedad civil que contribuyan a impulsar la implementación de las recomendaciones. Al término de la Misión, el Jefe de Misión presentará en conferencia de prensa las conclusiones de la misión.

## **2. Ámbito OSCE**

El impulso a las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral se ha convertido también dentro de la OSCE en una línea de actuación prioritaria que se sustenta en el compromiso adquirido por los Estados Participantes en la Cumbre de Estambul de dar “pronto seguimiento a las evaluaciones y recomendaciones de la OIDDH sobre asuntos electorales” (art. 26).

Como reflejo de la importancia estratégica otorgada al impulso de las recomendaciones, la realización de visitas/misiones de seguimiento de las recomendaciones se ha convertido en los últimos 3 años en una práctica generalizada de la OIDDH. Éstas tienen como objetivo permitir entablar un diálogo constructivo entorno a las recomendaciones entre la OIDDH y los diferentes actores nacionales (Órganos Electorales, legisladores, sociedad civil) con el fin, en su caso, de identificar las necesidades en término de cooperación/asistencia electoral para mejorar proceso electorales perfectibles.

Concluida la misión de seguimiento de las recomendaciones, generalmente compuesta de 2 expertos (electoral, legal), el Estado Participante se compromete a presentar ante el Consejo Permanente de la OSCE un informe de respuesta a las recomendaciones. En éste el Estado participante explicará de forma motivada el porqué de la aceptación, refutación o toma en consideración parcial de cada una de las recomendaciones y presentará las medidas y reformas que, eventualmente se hayan adoptado o se vayan a tomar en aplicación de las recomendaciones.

## **3. Ámbito OEA**

Al igual que la UE, y OSCE, la OEA ha ido reconociendo la importancia medular de las recomendaciones de las misiones de observación electoral en el desarrollo y modernización de la institucionalidad electoral y el fortale-

cimiento de los procesos democráticos. Se ha convertido en una prioridad de la Organización desarrollar mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones que permitan, entre otras cosas, acompañar a los organismos electorales a lo largo de todo el ciclo electoral.

Por otra parte, ante la evolución de los procesos de consolidación democrática en la Región, se está reconociendo cada vez más la conveniencia y utilidad de enviar misiones especializadas centradas en analizar problemas específicos que comprometen la calidad de un proceso electoral frente al envío de misiones de observación electoral masiva necesitadas de grandes recursos financieros que escasean.

Cabe también destacar en este apartado que la OEA ha desarrollado en estos últimos años unas eficaces herramientas metodológicas para analizar tanto la financiación de la campaña como la participación de la mujer y población vulnerable desde la perspectiva del ciclo electoral. Las misiones de observación electoral de la OEA han ido incorporando estos dos poderosos instrumentos de análisis que les permite evaluar los logros y deficiencias en dos áreas de especial incidencia sobre la calidad del proceso electoral. En efecto la falta de equidad y la deficiente participación política de la mujer y poblaciones vulnerables en Iberoamérica constituyen dos de los elementos más débiles de los procesos electorales en la Región.



## **VII. OTROS FORMATOS DE MISIÓN**

### **1. Misión Electoral de Expertos**

Junto al formato tradicional de misión de observación electoral desplegada por la UE, objeto de análisis detallado en este Manual, se ha ido extendiendo en estos últimos años el uso de las Misiones de Expertos Electorales

(MEE)- Election Expert Missions (EEM) para hacer frente a contextos en los que la UE no estima útil enviar una misión tradicional con despliegue de observadores de larga y corta duración, pero sin embargo, quiere disponer de una herramienta fiable de análisis del proceso electoral y desea también dejar constancia de su interés por el proceso democratizador en el país.

Los contextos en los que la UE decide enviar una MEE son variados:

A. Si tras varias elecciones observadas por la UE, el país no ha avanzado en la implementación de las recomendaciones por falta de voluntad de las Autoridades y sigue, por lo tanto, presentando serias deficiencias que comprometen gravemente la integridad del proceso electoral, la UE recomendará el envío de una MEE. Se evita, así, no sólo el enorme coste que supone el despliegue de una MOE carente de valor añadido en este contexto, sino también el riesgo de utilización de la presencia de una MOE por parte de las Autoridades para legitimar un proceso con graves deficiencias.

B. En sentido inverso, si se trata de un país en el que tras varias elecciones observadas, se ha llevado a cabo buena parte de las reformas recomendadas avanzando de forma decidida en el proceso de consolidación democrática, el despliegue de una MOE deja de ser necesario. Resultará más adecuado el envío de una MEE que permitirá, por una parte disponer de información rigurosa sobre el proceso electoral a la vez que dejará constancia del manifiesto interés por los progresos realizados en la consolidación democrática. Este tipo de misión está experimentando un crecimiento exponencial fruto de una programación más estratégica en materia de observación electoral.

Sin embargo, no debe ignorarse que este tipo de misiones permite atender una creciente demanda en observación electoral con un presupuesto limitado. Así pues, la MEE se compone generalmente de 2 expertos (analista legal, analista electoral) los cuales se despliegan por un periodo medio de dos meses. Analizarán desde la perspectiva del ciclo electoral el proceso electoral de un país determinado centrando su análisis en las fortalezas y los elementos más vulnerables del proceso electoral y elaborarán un informe independiente que incluya recomendaciones para la mejora del ciclo electoral.

No existe una práctica homogénea en cuanto a la publicidad que la Misión dará al informe. En algunos casos, sólo se circulará para uso interno dentro de la Unidades competentes de la UE, en otros casos, se publicará en la página web de la UE y se entregará una copia a las Autoridades.

Se han desplegado en 2013 11 Misiones de Expertos Electorales para las elecciones en los siguientes países: Ecuador, Zimbawe, Bután, Camboya, Togo, Guinea Bissau, Maldivas, Fiji, Ruanda, Swazilandia y Mauritania.

## **2. Equipo de Evaluación Electoral (EEE)/Election Assesment Team (EAT).**

Cuando las condiciones de seguridad imperantes en el país no permiten el despliegue de una MOE, la UE ha recurrido a este formato de misión. La EAT en ningún caso, contempla el despliegue de observadores de corta duración.

Se compone de un grupo de expertos que oscila según la misión, 7 en las elecciones de Afganistán en 2010, 16 en las elecciones de Irak 2010. Si los niveles de seguridad lo permiten incluyen también un grupo limitado de observadores de larga duración como fue el caso en Libia para las elecciones de 2012. En este caso, también contó, de forma excepcional, con la presencia de un Jefe de Misión, un europarlamentario, lo que respondía a la voluntad de la UE de otorgar mayor visibilidad a la Misión y, así, dar un claro impulso inicial a la construcción democrática en un escenario especialmente difícil. Las conclusiones y recomendaciones de la misión son presentadas en conferencia de prensa y entregadas a los distintos interlocutores nacionales.



## **VIII. ¿CÓMO SE ESTRUCTURA UNA MISIÓN?**

La estructura de una misión de observación electoral refleja la necesidad de cubrir todas las fases del proceso electoral. Se describe a continuación la estructura tipo basada en el modelo de una MOE de la UE.

### **1. “Core Team” o Equipo dirigente**

Está encabezado por el Jefe de Misión. En el caso de la UE se trata normalmente de un eurodiputado del Parlamento Europeo nombrado por la Alta Representante sobre la base de una terna presentada por el « Democracy Support and Election Coordination Group » del Parlamento Europeo. Se ha querido asociar el Parlamento Europeo en las misiones de observación

electoral de la UE, por ser el órgano por excelencia donde reside la soberanía popular europea, órgano elegido por sufragio universal, y porque su representante como jefe de misión se halla en una posición idónea para impulsar el seguimiento político de las recomendaciones producidas por la Misión de Observación Electoral y dar mayor visibilidad a la MOE. Es totalmente independiente de la Comisión Europea, y el responsable último de la Declaración Preliminar y el Informe Final.

El Core Team incluye también al Jefe de Misión Adjunto, que coordina todo el equipo y en ausencia del Jefe de Misión asume la dirección del equipo y representación de la MOE, y a los diferentes analistas:

El analista legal, analista electoral, analista de los medios de comunicación, el portavoz de la MOE “Press officer and Public Outreach”, el analista político, el estadístico, el analista en género, el analista en derechos humanos, el coordinador de los observadores.

Se ha ido consolidando en estos años la figura del “Press officer and Public outreach” como responsable de la política de comunicación de la Misión al hacerse patente la importancia no sólo de dar visibilidad a la Misión sino también de garantizar la credibilidad de la MOE evitando que ésta se viera minada por una imagen o percepción errónea de parcialidad, falta de profesionalidad e independencia.

También se han ido incorporando a las misiones los analistas de género y derechos humanos, aunque el nuevo enfoque metodológico implica capacitar a los otros miembros del Core Team para que incorporen en sus análisis la perspectiva de género y de derechos humanos. Se incluye en el Core Team a un analista político sólo en aquellos contextos que presentan una cierta complejidad respecto de la situación, estructuras y dinámicas socio-políticas.

El equipo central se despliega aproximadamente dos meses y medio antes de la celebración de los comicios, y permanece en el país unas dos o tres semanas después de las elecciones para hacer un seguimiento del período postelectoral

## **2. Observadores de larga duración**

Se despliegan por un periodo de aproximadamente 2 meses, en grupo de dos por toda la geografía nacional. Analizan el periodo preelectoral e inmediatamente posterior a las elecciones.

### **3. Observadores de corta duración**

Se despliegan por un periodo aproximado de 10 días, en equipo de dos por todo el territorio. Observan el día de la votación y el recuento y el proceso de consolidación de los resultados.

### **4. Service Provider/ Implementing Partner**

La UE externalizó en 2008 las operaciones y servicios de logística y seguridad de las misiones de observación electoral en los denominados “Implementing Partner” (IP), organizaciones de carácter internacional o “Service Provider” (SP), empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Éstas han sido previamente acreditadas para desarrollar estas funciones por el Foreign Policy Instrument (FPI) en un proceso de licitación pública que les permite presentar sus ofertas en cada convocatoria realizada por el FPI para el despliegue de una MOE.

Se encargan de proporcionar la logística y realizar las gestiones necesarias para el despliegue de una Misión como la elaboración de los contratos, la compra de los billetes para el traslado de los observadores, el pago de las dietas de éstos, la contratación de los intérpretes y conductores, el alquiler de los coches para el desplazamiento de los observadores en el terreno, la compra del material necesario para el desempeño de las funciones de los observadores, ordenadores, teléfonos, etc..

También asumen la responsabilidad de garantizar la seguridad de las Misiones. Tras el proceso de licitación pública celebrado en 2012, han sido acreditados por cuatro años cuatro consorcios liderados por las siguientes organizaciones/empresas acreditadas por el FPI como “Service Provider” o “Implementing Partner”: GIZ, IOM, INDRA, TRANSTEC.

**Misión de Observación Electoral  
para las elecciones Presidenciales y Legislativas  
del 20 de mayo en Malawi**





## **IX. CORE TEAM**

### **1. ¿Qué funciones tiene el “core team”?**

#### **1. A. Análisis del marco legal**

El experto legal analiza el marco legal para determinar en qué medida recoge en su cuerpo normativo y reglamentario las buenas prácticas para elecciones democráticas y garantiza los derechos y libertades consagrados en los instrumentos de derecho internacional para elecciones democráticas. También evaluará, con la ayuda de los informes de los observadores de larga duración desplegados sobre el terreno, en qué grado se aplica el marco legal de forma coherente e imparcial. El cuerpo legal debe garantizar el disfrute de los

derechos y libertades fundamentales y, permitir la celebración de elecciones libres, transparentes y competitivas.

### **1. B. Análisis del sistema de quejas y recursos**

El experto legal analiza si la ley electoral proporciona a los contendientes la posibilidad de plantear recursos contra posibles violaciones de la ley electoral, si establece de forma clara el sistema de recursos aplicable y prevé unos plazos razonables que no priven a los contendientes de sus derechos electorales. También evalúa si la ley garantiza la independencia e imparcialidad de los organismos responsables de la resolución de los recursos, es decir la Administración Electoral y órganos judiciales. Hace un seguimiento de los recursos presentados durante y después de la campaña y evalúa si se resolvieron con independencia, imparcialidad y en los plazos previstos.

### **1. C. Análisis del sistema electoral**

El analista electoral analizará el sistema electoral junto con el diseño de las circunscripciones y fórmula electoral determinando si permite el pleno disfrute y ejercicio de los derechos electorales de los votantes y candidatos. También analizará la composición y actuación de la Administración Electoral, la calidad del censo, los procedimientos de votación, recuento y consolidación de los resultados y los recursos utilizados por los distintos candidatos/partidos en la campaña electoral.

### **1. D. Análisis del comportamiento de los medios de comunicación**

Unos medios de comunicación libres e independientes constituyen un elemento esencial para la consecución de unas elecciones democráticas. Las Autoridades deben garantizar una libertad de información sin intimidación, obstáculos, ni censura. El experto en medios de comunicación estudiará en primer lugar si se garantiza la libertad de información, si el escenario mediático es plural, y si el electorado recibe una información suficiente y equilibrada para tomar una decisión informada.

En cuanto a los medios de comunicación estatales, dicho experto estudiará si las reglas que rigen el acceso de los contendientes a esos medios son equitativas y si se aplican correctamente. Evaluará por lo tanto, si los candidatos y partidos tienen un acceso equitativo a los medios de comunicación estatales. Hará también un análisis estadístico de la cobertura de la

campana electoral por parte de esos medios, para evaluar si cumplen con su obligaci3n de proporcionar una cobertura neutral e imparcial de la campana electoral.

Para evaluar si los medios de comunicaci3n estatales escritos, televisivos y radiof3nicos proporcionan una informaci3n equilibrada y neutral sobre la campana y los contendientes, el experto coordinar1 un equipo de profesionales locales que deber1n determinar la cantidad de tiempo y espacio dedicado a cada candidato y partido. Tambi3n evaluar1 con la ayuda de esos monitores si la cobertura de las campanas electorales de los candidatos ha sido positiva, neutral o negativa. Este an1lisis cualitativo y cuantitativo se llevar1 a cabo tambi3n para los medios de comunicaci3n privados ya que se pretende tambi3n evaluar el impacto de los medios de comunicaci3n privados sobre la campana electoral.

### **1. E. Informes de los observadores de larga duraci3n**

El “Core Team” recibe y analiza los informes semanales de los observadores de larga duraci3n desplegados en el terreno que le permiten extraer conclusiones que incorpora a su propio an1lisis sobre el desarrollo del proceso electoral.

### **1. F. Declaraci3n Preliminar**

El Jefe de Misi3n con la ayuda de su equipo redacta la declaraci3n preliminar sustentada en las observaciones de los observadores de larga y corta duraci3n y derivada de sus propios an1lisis. 1sta se emite a m1s tardar dos d1as despu3s de las elecciones, periodo de m1xima atenci3n medi1tica. La Declaraci3n Preliminar proporciona un an1lisis y evaluaci3n independiente del proceso electoral sobre la base de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales para elecciones democr1ticas y las buenas pr1cticas. Su evaluaci3n del proceso electoral incluye los aspectos siguientes:

Determinaci3n del grado de adecuaci3n del marco legal a las obligaciones internacionales respecto a elecciones democr1ticas.

Composici3n, imparcialidad, neutralidad, y eficacia de la Administraci3n Electoral.

Libertad de campana dada a partidos y candidatos.

Uso de los Recursos Estatales,

Financiaci3n de campana (monitoreo m1s sistematizado realizado en 1mbito OEA.

- Acceso de los contendientes a los medios de comunicación.
- Carácter universal del sufragio.
- Calidad del censo
- Condiciones de registro de partidos y candidatos.
- Eficacia e imparcialidad del sistema y resoluciones de contenciosos electorales
- Participación de la mujer en el proceso electoral
- Situación referida a protección y respeto de los derechos humanos
- Transparencia en el desarrollo de la votación, recuento y consolidación de los resultados
- Cualquier otro asunto relativo al carácter democrático de las elecciones.

La Declaración preliminar es el producto más visible y con mayor impacto mediático. Constituye un eficaz instrumento en manos de la Misión para exponer ante la opinión pública internacional e interna la calidad del proceso electoral observado.

## **1. G. Informe Final**

El Core Team tiene también la responsabilidad de redactar el informe final que recogerá de forma muy detallada y exhaustiva las observaciones, análisis, conclusiones y recomendaciones de la Misión. El Jefe de Misión acudirá, acompañado del Jefe Adjunto de Misión, un mes y medio después de las elecciones a la capital del país anfitrión para presentar ante los medios de comunicación el informe final y hacer entrega de ésta a las Autoridades Electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. En consonancia con el objetivo primordial de la observación electoral, apoyar a los países en sus procesos democratizadores, el informe final está redactado con un enfoque constructivo, subrayando los elementos positivos del proceso electoral y mencionando las deficiencias que serán objeto de atención en el capítulo nuclear dedicado a las recomendaciones.

Tanto las declaraciones preliminares como los informes finales de las misiones de observación electoral de la OSCE, UE y OEA, pueden consultarse en las siguientes páginas web de la OSCE, la UE y la OEA respectivamente:

<http://osce.org/odihr-elections/14207.html>

[http://www.eeas.europa.eu/eueom/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/eueom/index_en.htm)

<http://www.oas.org/es/sap/deco/>



## **X. OBSERVADORES DE LARGA DURACIÓN**

### **1. ¿Qué funciones tienen los observadores de la larga duración (OLD)?**

Los observadores de larga duración son los “ojos y los oídos de la Misión” y por lo tanto, pieza fundamental de la misión de observación. Su principal función es la de observar, recogiendo información, e informar al “core team” sobre las conclusiones de sus observaciones. Son también responsables del despliegue de los observadores de corta duración (OCD), de proporcionarles información a través de un “briefing” sobre el desarrollo del proceso electoral en su región y comunicar al “core team”, los resultados de las observaciones de los OCD sobre la votación y el recuento el día de las elecciones. Deben

por lo tanto tener una gran capacidad analítica, ciertas habilidades logísticas, y habilidades sociales para entrevistarse con los actores del proceso electoral

## **2. ¿Por cuánto tiempo se despliegan?**

Se despliegan por un periodo que oscila entre un mes y medio a dos meses. Observan el proceso preelectoral, la campaña, la votación, el recuento, la agregación de resultados y el periodo postelectoral con el anuncio de los resultados, y el seguimiento de los recursos electorales y su resolución.

Durante los tres primeros días de su estancia en la capital, los miembros del “Core team” les proporcionarán información valiosa sobre:

El marco legal que regula las elecciones, el sistema electoral, la estructura y composición de la Administración Electoral, el proceso de registro, el sistema de votación.

La situación política del país.

Elementos claves del proceso electoral a los que los OLD deberán prestar atención por suscitar la preocupación de los interlocutores electorales y del Core team.

Cuestiones pertinentes relativas a la seguridad.

Cuestiones logísticas, financieras.

Cuestiones relativas al envío de los Informes, sistema de envío utilizado y periodicidad de los mismos.

## **3. ¿Cómo se despliegan?**

Se despliegan en equipos de dos personas por cuestiones de seguridad, pero también por conveniencia metodológica ya que “cuatro ojos” ven más que “dos ojos”.

Las conclusiones de la observación del equipo es el resultado de la interacción de los análisis de dos personas, y el contraste de sus perspectivas que pueden complementarse o diferir. Ello aporta lógicamente una mayor riqueza a la información transmitida al Core Team.

Se busca un despliegue que cubra la mayor parte de la geografía nacional, o por lo menos las zonas más representativas a nivel político y demográfico.

El despliegue de los OLD debe asegurar un alcance lo más extenso posible, siempre teniendo en cuenta la existencia de zonas prioritarias por su peso político o demográfico.

#### **4. ¿Cómo observan?**

A. Mantienen entrevistas con los partidos, candidatos, la Administración Electoral, las Autoridades Locales, organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones de observadores locales, de derechos humanos, etc.), votantes y cualquier otra organización u organismo que tengan alguna implicación o impacto en el proceso electoral.

B. Asisten a los mítines de campaña de los partidos y candidatos.

C. Asisten a las reuniones que mantiene la Administración Electoral con los actores electorales y políticos, en caso de existir, y cuando las sesiones son públicas.

D. Asisten a los seminarios de formación de los miembros de los colegios electorales.

#### **5. ¿Cómo informan?**

Los observadores deberán realizar un informe semanal que enviarán al Coordinador de los OLD para el “Core team” en el que proporcionarán información lo más precisa y exhaustiva posible sobre los aspectos del proceso electoral a observar, y sobre cualquier asunto de especial interés para el “core team”. Aparte de esos informes semanales, podrán si se producen hechos graves o incidentes reseñables, (graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales de los candidatos o votantes, graves episodios de violencia, etc.), mandar informes diarios, llamados “flash report” o “incident report”.

Los observadores deberán asegurarse de que sus observaciones son precisas y exhaustivas, y sus conclusiones deben basarse sobre un análisis imparcial y objetivo de sus observaciones y sobre hechos comprobados. Deberán en todo momento, distinguir claramente entre hechos observados directamente y afirmaciones, o denuncias realizadas por los interlocutores electorales a los que se pedirá que las fundamenten en la medida de lo posible.

Aunque no constituyan hechos directamente observados por los OLD, las alegaciones no contrastadas (por ejemplo un partido de la oposición alega que

el partido gobernante está comprando votos mediante la entrega de sacos de arroz o dinero a votantes, o que se está practicando actos de violencia contra partidarios y candidatos de la oposición) pueden figurar en los informes de los OLD como tales ya que constituyen elementos útiles para el análisis del proceso electoral. De hecho contribuyen a reflejar el clima político predominante y constituyen, por otra parte, acusaciones susceptibles de ser comprobadas.

## **6. ¿Qué aspectos del proceso electoral observan?**

### **6. A. El contexto y entorno político.**

El observador de larga duración analizará el contexto político de su área de responsabilidad, y evaluará si el entorno político permite una competición electoral abierta y plural y una votación libre. Con este fin analizará si se respetan los derechos políticos y civiles de votantes y candidatos.

Evaluará si el clima político es pacífico, o por lo contrario se caracteriza por la violencia e intimidación dirigidas a los actores del proceso electoral, y por profundas fracturas políticas y honda desconfianza entre los actores políticos. En este último caso podrá anticipar la existencia de problemas a la hora de aceptar los resultados por parte de algunos actores políticos.

Estudiará los principales rasgos del sistema de partidos predominante en la región (si se trata de partidos de base ideológica, fuertemente estructurados y disciplinados o partidos débiles, personalistas, y de corte clientelar etc.), también analizará las principales cuestiones planteadas en los programas de cada partido de su región.

### **6. B. La Administración Electoral.**

El observador de larga duración evaluará la actuación de la Administración Electoral en términos de su independencia, imparcialidad, transparencia y eficacia. La administración electoral es el órgano encargado de administrar, gestionar y llevar a cabo las elecciones. Es por lo tanto, un órgano clave del proceso electoral.

#### **6. B. a) Independencia de la Administración Electoral**

La administración electoral puede estructurarse como un órgano compuesto por:

- a) miembros profesionales e independientes procedentes de la judicatura, otros organismos y la sociedad civil, o
- b) una representación equilibrada de partidos políticos.

En ambos casos, la administración electoral deberá aplicar correctamente la legislación electoral y los reglamentos, y llevar a cabo sus funciones sin interferencia del gobierno, ni de cualquier actor electoral.

La independencia de la Administración Electoral se ve reforzada por una parte, con el establecimiento de un órgano permanente, o en su defecto la creación de un comité ejecutivo permanente. En ausencia de los dos supuestos anteriores se deberá al menos garantizar un mandato fijo a sus miembros. Por otra parte, dotar a la administración electoral de su propio presupuesto le permitirá ser más impermeable a las posibles interferencias por parte del gobierno y partidos políticos.

El observador de larga duración deberá evaluar si la administración electoral es independiente en su actuación.

#### **6. B. b) Imparcialidad de la Administración Electoral**

La Administración Electoral debe actuar de forma imparcial sin favorecer a ningún partido ni candidato.

#### **6. B. c) Transparencia de la Administración Electoral**

La Administración Electoral debe actuar de forma transparente.

Sus reuniones deberán ser abiertas, y si así no fuera el caso, deberá al menos dar publicidad a sus decisiones en el menor tiempo posible.

Deberá también proporcionar a todos los actores electorales información vital relativa al proceso electoral con gran impacto sobre la transparencia del mismo, como el censo, número de papeletas y tarjetas de votación emitidas y distribuidas, sistema de reclutamiento de los miembros de las mesas electorales, etc.

#### **6. B. d) Eficacia de la Administración Electoral.**

Como órgano responsable de la gestión y conducción de las elecciones, la Administración Electoral deberá cumplir con eficacia sus funciones. El observador evaluará la viabilidad de los planes de la Administración Electoral

relativos al número previsto de colegios electorales, de miembros de las mesas electorales, de urnas y cabinas de votación, etc. La Administración Electoral deberá también planificar con eficacia la distribución del material electoral, y la formación de los miembros de las mesas electorales. El observador deberá en la medida de lo posible asistir a algunas de estas sesiones de formación.

## **6. C. El Censo Electoral.**

El proceso de registro constituye una fase esencial del proceso electoral, ya que un censo defectuoso puede desvirtuar los resultados electorales. Por el contrario, un censo fiable y lo más inclusivo posible constituye un elemento importante para reforzar la confianza del electorado en el proceso electoral. Por ello será objeto de una especial atención por parte de la Misión de Observación Electoral.

El observador deberá evaluar el grado de fiabilidad (niveles de incorrección), transparencia y el carácter inclusivo del censo electoral. Éste debe permitir el cumplimiento del principio relativo al carácter universal del sufragio, por lo tanto debe ser lo más inclusivo posible.

El proceso de registro no es observado directamente por el observador, ya que en caso de registro de tipo activo en el que el elector acude a los centros de registro a registrarse, éste se produce 4 o 5 meses antes de las elecciones. Sin embargo, el observador podrá evaluar el nivel de fiabilidad, el carácter inclusivo, del censo y el grado de confianza que genera, a través de las entrevistas mantenidas con todos los actores del proceso electoral, partidos políticos, ciudadanos, electores, organizaciones de derechos humanos, de observación local y la Administración Electoral y local.

El observador deberá estar atento a las múltiples formas de exclusión del voto mediante el proceso censal. En efecto, mediante el proceso de registro se puede excluir deliberadamente del censo, y por lo tanto del proceso electoral, a importantes segmentos incómodos de la población, como minorías o bastiones de la oposición. Hay muchas formas de privar de su derecho al voto a estos segmentos de la población:

1. En primer lugar, a través de la elaboración de un marco legal restrictivo en el que se establecen restricciones injustificadas para el ejercicio del derecho al voto, como las restricciones por razón de raza, género, religión, origen étnico, ideología, dominio de una lengua, nivel de alfabetización, o

capacidad económica. El observador prestará especial atención a las condiciones establecidas por la ley para la adquisición de la ciudadanía. Éstas en algunos casos se establecen para excluir del derecho al voto a determinados segmentos de la población.

2. Existencia de altos niveles de errores en el censo.
3. Inexistencia o ineficacia de métodos habilitados para corregir los errores en el censo.

— Por vías más sutiles:

- Por ejemplo, a través de una distribución mal intencionada de los centros de registro que dificulta o simplemente imposibilita, el acceso de determinados segmentos de la población a éstos. En contextos africanos caracterizados por medios de comunicación y de transporte muy precarios, ubicar los centros de registro a grandes distancias de determinados núcleos poblacionales, constituye un método eficaz de excluir minorías o población opositora geográficamente concentrada.
- A través de una insuficiente dotación de material esencial de los centros de registros, que imposibilita el registro de la población que acude a ser registrada.
- Falta deliberada de información respecto al proceso de registro.

## **6. D. Registro de partidos y candidatos**

El principio de universalidad que sustenta el derecho de voto se aplica también al derecho a ser candidato, por lo tanto el observador deberá:

1. Evaluar si los requisitos exigidos para el registro de partidos y candidatos son injustificadamente restrictivos y destinados a eliminar de la competición electoral a determinados partidos y candidatos. Aparte de las restricciones discriminatorias relativas a raza, género, ideología, afiliaciones políticas pasadas, religión u origen étnico, los requisitos siguientes son igualmente discriminatorios:

- Exigencia de depositar cantidades excesivamente elevadas de dinero a fondo perdido, o sólo parcialmente reembolsable para poder concurrir a las elecciones. Este requisito discrimina a los candidatos independientes, y a los partidos pequeños con pocos recursos económicos.
- Exigencia de contar con oficinas de representación en todas las re-

giones del país. Este requisito impide la presencia en las elecciones de partidos de base regional o étnico, y partidos representantes de minorías.

- Exigencia de presentar un número excesivamente alto de firmas de apoyo para presentarse como partido o candidato en las elecciones. Este requisito reduce las posibilidades de concurrir a las elecciones a partidos pequeños o de reciente creación, y a candidatos independientes. La exigencia de presentar un elevado número de firmas repartidas por igual por todo el territorio nacional es aún más restrictiva.
- Exigencia de superar un examen lingüístico sobre el idioma nacional excesivamente difícil. Este requisito puede discriminar a los partidos y candidatos representantes de minorías.

2. Evaluar si los requisitos establecidos por la ley se aplican de forma imparcial y no discriminatoria.

## **6. E. Campaña Electoral**

A) Los observadores deberán evaluar si los partidos y candidatos pueden hacer campaña libremente sin obstáculos de ninguna clase. Para ello deberán:

1. Analizar si el marco legal garantiza el disfrute de los derechos y libertades fundamentales como, libertad de expresión, asociación y movimiento. Cualquier restricción de estas libertades afecta directamente la libertad de campaña.
2. Evaluar si el entorno permite a los partidos y candidatos llevar a cabo su campaña libre de violencia, intimidación y hostigamiento.

B) Los observadores deberán también evaluar si se garantiza una campaña electoral equitativa, en la que ningún partido o candidato se vea favorecido por el mal uso de los recursos estatales o locales, y en la que no se produzcan interferencias indebidas de las autoridades locales, regionales o estatales, en beneficio de determinados candidatos. Para ello deberán:

1. Analizar si el marco legal garantiza una campaña equitativa para todos los partidos y candidatos, y prohíbe eficazmente las interferencias indebidas de las autoridades locales, estatales o regionales.
2. Evaluar, en caso de que efectivamente se den dichas garantías legales, si se cumple correctamente la legislación, de forma imparcial, y no discriminatoria.

El observador deberá prestar atención entre otros elementos al uso indebido de vehículos estatales, u otros recursos materiales y humanos a favor de los candidatos gubernamentales, a la denegación injustificada por parte de las autoridades locales o Administración Electoral del uso de espacios públicos para la celebración de mítines de los candidatos y partidos de la oposición. Si se autoriza el uso de espacios públicos, deberán estar disponibles para todos los partidos y candidatos sobre la misma base.

La ley deberá establecer claras disposiciones acerca de si los funcionarios y empleados públicos pueden implicarse en la campaña electoral. En caso de que lo permitiese, éstos no deberán participar en la campaña electoral ostentando su función pública ya que tiene un efecto perverso sobre el proceso electoral especialmente en sistemas clientelares.

La legislación sobre financiación de campaña deberá ser clara y aplicarse por igual a todos los partidos y candidatos.

#### **6. F. Campañas de educación al votante**

Los observadores deberán evaluar la dimensión y eficacia de las campañas de educación al votante, así como las campañas de educación cívica, esenciales en contextos de elevado analfabetismo.

Las campañas de educación al votante están destinadas a informar al votante sobre los requisitos y procedimientos para ser registrado como votante (cómo, dónde registrarse para votar y plazos de verificación). También informarán sobre cómo y dónde votar el día de las elecciones.

La Administración Estatal es la principal responsable de garantizar que el votante reciba a tiempo una información imparcial y objetiva.



## **XI. OBSERVADORES DE CORTA DURACIÓN**

### **1. Salida de los observadores de corta duración y llegada al país anfitrión.**

Una vez que los OCDs hayan sido seleccionados por el organismo competente, la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación podrá convocar, en su caso, una reunión en la cual el representante de la Subdirección Geográfica correspondiente del Ministerio proporcionarán a los observadores información sobre el país de carácter general, político y electoral.

A su llegada a la capital del país, en el que se celebran las elecciones, y donde permanecerán unos dos días, asistirán a varias sesiones informativas organizadas

por los distintos expertos del “Core Team”. Esto les permitirá familiarizarse con la situación política, el marco legal, el sistema electoral, los procedimientos seguidos en la votación y recuento, y los problemas que puedan aquejar al proceso electoral como; censo defectuoso, violencia latente, una Administración Electoral que goza de poca credibilidad y confianza, un ineficaz sistema de recursos, una insuficiente preparación de los miembros de la mesa, etc.

Se les comunicará el plan de despliegue: regiones a la que se les envía y nombre del compañero con el que harán equipo.

Se les presentará, asimismo, al conductor y al intérprete que acompañara al equipo durante su periodo de trabajo.

## **2. ¿Qué funciones desarrollan los OCD?**

Su principal cometido es el de observar el día de la votación, recuento y el proceso de agregación. Transmitirán el resultado de sus observaciones mediante varios formularios.

## **3. Cuestiones relevantes para la observación electoral de corta duración.**

### **3. A. Formularios**

Los formularios son la herramienta principal de trabajo de los OCD ya que recogen los elementos a observar. La UE estandarizó a finales de 2011 los formularios, que hasta entonces variaban según las particularidades de los procesos electorales observados. Estos nuevos formularios utilizados por primera vez en las MOEs de 2012 se estructuran alrededor de una matriz basada en los estándares internacionales. Dichos estándares resultan muy útiles para poder realizar un análisis comparativo en el tiempo entre distintas elecciones y hacer un análisis de la votación, recuento y consolidación de los resultados desde la perspectiva de los estándares internacionales. Sin embargo ha surgido la necesidad de adaptar ligeramente dichos formularios para permitir incluir algunas peculiaridades de cada proceso electoral observado. Constituyen la base sobre la que la misión hará el análisis cuantitativo del desarrollo de la votación, el recuento y la consolidación de los resultados. Servirán también para la valoración posterior que se hará del proceso electoral en su conjunto.

Los observadores cumplimentarán cuatro formularios durante la jornada electoral, un formulario de apertura, de votación, de cierre y recuento y de agregación.

### **3. B. Metodología del despliegue**

Se despliegan por un periodo de aproximadamente 10 días en equipos de dos por todo el territorio nacional, llegando a su área de responsabilidad unos tres días antes de las elecciones.

Su despliegue por toda la geografía nacional permitirá al “Core Team” disponer de una fotografía casi instantánea del desarrollo de la votación, recuento y agregación de los resultados.

Por otra parte, la presencia masiva de observadores distribuidos por todo el territorio permitirá reforzar la transparencia del proceso electoral, y por ende la confianza del electorado en el mismo, lo cual contribuirá a aumentar la participación en las urnas.

El factor visibilidad constituye un aspecto importante de la metodología de la observación electoral, ya que tiene obvios efectos disuasorios sobre prácticas irregulares, y constituye a la vez una clara señal de apoyo a la sociedad en su esfuerzo por conquistar su derecho a la participación política.

### **3. C. Capacidad de penetración de la observación de corta duración**

La eficacia o capacidad de penetración de la observación electoral de corta duración dependerá de la capacidad de los observadores de entender la realidad, y contexto socio-político en el que se desarrolla el proceso electoral y que lo condiciona.

Deberán por lo tanto, captar la importancia de fenómenos que tienen incidencia directa sobre la integridad del proceso. Deberán, por ejemplo, entender que la presencia sistemática de autoridades locales, o personas identificadas con el poder dominante a las puertas de los colegios tiene un efecto claramente intimidatorio en un contexto cultural donde sigue viva la memoria histórica de un sistema totalitario y de control social rígido. Si no se percibe el impacto de este entorno intimidatorio, su observación de los aspectos meramente técnicos puede llevarles a conclusiones erróneas.

La observación de corta duración no se reduce a una fría y automática recogida de datos técnicos, de ahí su complejidad.

#### **4. Actividades de los OCD a su llegada al terreno.**

##### **4. A. Sesión informativa por parte de los observadores de larga duración**

A su llegada al terreno los observadores de larga duración les informarán sobre la realidad socio-política, y sobre el desarrollo del proceso electoral en la región.

Se le informará sobre la existencia, en su caso, de problemas relativos al proceso como: compra de votos, falta de independencia e imparcialidad de la Administración Electoral, mesas electorales sólo aparentemente pluripartidistas, prácticas intimidatorias contra votantes y candidatos, registro de votantes defectuoso, voto múltiple, votación de menores, etc.

Esta información les será muy útil para centrar su atención en aquellos aspectos susceptibles de comprometer la integridad de la votación y el recuento.

##### **4. B. Familiarización con el clima político del área de responsabilidad.**

Los observadores de corta duración llegan a su área de responsabilidad unos tres días antes de la elección. Durante estos tres días, realizarán una serie de actividades que les permitirá familiarizarse con el clima político, y problemas propios de su área de responsabilidad.

Si así lo estiman oportuno los OLD les pedirán que asistan al cierre de campaña de los distintos partidos en liza, ya que constituye un buen medio para valorar si existe un clima abierto y de libre discusión entre el electorado, o si por el contrario prevalece un clima de miedo y de reserva. A este fin, podrán preguntar a los electores asistentes si han tenido dificultades de cualquier tipo para acudir al cierre de campaña, observarán el comportamiento de las fuerzas de seguridad ya que una excesiva presencia puede ser indicativa de una voluntad y estrategia intimidatorias. Estarán atentos a los comentarios que los asistentes hagan durante el acto.

El recorrido por su área de responsabilidad les permitirá también familiarizarse con el paisaje electoral, y valorar el clima político imperante en la zona.

Estarán atentos a todo tipo de signos externos, como la cantidad y el signo político de las pancartas de campaña visibles en espacios públicos o privados; como portales de casa, elementos útiles para valorar el clima político. Por ejemplo, la existencia de pancartas y posters de partidos de la oposición

colgados ante portales de casas privadas constituye una clara manifestación del libre ejercicio a la disensión política.

#### **4. C. Entrevistas con los actores electorales. Visibilidad**

En un contexto de fragilidad institucional donde la Misión ha detectado importantes problemas que afectan al proceso electoral, deberán realizar una visita a las autoridades locales, a la Administración Electoral correspondiente y a los partidos políticos, no sólo por cortesía, sino para dar mayor visibilidad posible a la Misión, ya que, esta visibilidad tiene un efecto disuasorio sobre posibles comportamientos y prácticas irregulares.

Estas visitas también servirán para obtener información significativa sobre el desarrollo del proceso electoral, posibles problemas el día de la votación, (intimidación, violencia, problemas con el censo, votación de menores, fraudulenta distribución de tarjetas de votación, centro electoral problemático), nivel de preparativos de las elecciones y grado de confianza en el proceso electoral por parte de los actores políticos.

#### **4. D. Localización y determinación de la zona a observar.**

El día anterior a las elecciones, los observadores electorales de corta duración, desplegados en equipo de dos, identificarán los colegios electorales que visitarán el día de las elecciones estableciendo una ruta. Para esto contarán con el mapa y las direcciones que les hayan proporcionado el equipo de OLD. Éstos les darán indicaciones generales de la zona a cubrir, o podrán señalarles colegios, o áreas concretas donde sospechen que puedan producirse problemas.

Se trata de obtener una muestra representativa, y por ello, se procurará mantener un equilibrio entre zonas urbanas y zonas rurales. Es importante no descuidar las zonas rurales ya que, aunque acogen una menor concentración de población, es allí donde se suelen producir las irregularidades más grave por constituir un entorno más vulnerable a la presión e intimidación de los líderes tradicionales y locales, y por ser, así pues, más propenso a un voto controlado, y de más difícil acceso a la observación electoral.

Deberán seleccionar el colegio electoral de apertura y de cierre. Si se ha detectado la presencia sobre el terreno de otras organizaciones de observación creíbles, se intentará coordinar con ellas la apertura y el cierre para evitar duplicidades.

Este mismo día suele producirse la distribución y recepción del material electoral en los colegios electorales, lo que les permitirá entrevistarse con miembros de la mesa encargados de la recepción, y conocer el desarrollo de los preparativos y posibles problemas como la falta de material.

## **5. Premisas para la observación de la votación y el recuento.**

A. Deberán hacer uso del sentido común y de las informaciones previamente recibidas sobre los condicionamientos socio-políticos-culturales, y el desarrollo del proceso electoral para discernir entre simples deficiencias técnicas, debidas esencialmente a la falta de experiencia de miembros de la mesa y votantes, sin impacto sobre los resultados, y las irregularidades graves que desvirtúan los resultados y comprometen la integridad del proceso electoral; como por ejemplo, dejar votar a personas sin derecho a voto, no dejar votar electores inscritos en el censo, permitir la votación múltiple, no garantizar el secreto del voto en un entorno marcadamente intimidatorio.

B. Nunca deberán hablar con la prensa para valorar el proceso, ya que sólo disponen de una visión parcial del mismo, y prejuzgan de este modo de la valoración final del “Core Team”, ver Código de Conducta.

C. En contextos de fragilidad democrática, marco habitual de la observación electoral, el proceso de apertura, votación, recuento y agregación de los resultados se halla protegido por toda una serie de salvaguardias que pretenden garantizar la limpieza del proceso electoral.

El observador deberá estar por lo tanto muy atento a estas salvaguardias:

- sellado de la urna,
- contabilización de las papeletas recibidas,
- autenticación de las papeletas con un sello o firma de un miembro de la mesa antes de entregarla al votante,
- firma del censo por el votante,
- uso obligatorio de la cabina de votación,
- uso de la tinta indeleble.

Éstas son salvaguardias que pretenden evitar graves irregularidades como relleno de urnas, voto múltiple, manipulación de los resultados y violación del secreto del voto en contextos marcadamente intimidatorios.

## 6. Apertura de los colegios

Los observadores llegarán al primer colegio una hora antes de la apertura, para observar los preparativos para la apertura de la votación, y constitución de la mesa. Tendrán que cumplimentar un formulario de apertura.

A. En primer lugar, deberán observar si la mesa se ha constituido de acuerdo con los procedimientos previstos por la ley, relativos a la acreditación de los miembros de la mesa y al quórum necesario para la constitución de la misma.

B. En esta fase, los miembros de la mesa debidamente acreditados deberán contar el número de papeletas, y anotarlas en el acta de apertura, operación necesaria para la posterior conciliación entre votos emitidos y papeletas recibidas.

C. El observador deberá anotar el número de papeletas recibidas para que así la misión pueda rastrear cualquier discrepancia entre el número de papeletas recibidas, y el número de votos emitidos.

D. Las papeletas recibidas deben superar sólo ligeramente el número de votantes inscritos para evitar cualquier riesgo de relleno de urnas, “Ballot stuffing”. Una discrepancia considerable entre el número de votantes inscritos y las papeletas recibidas, puede ser indicativa de una estrategia fraudulenta.

E. El sellado de la urna constituye un momento importante de los preparativos para la apertura. El observador deberá estar atento a que el Presidente de la mesa enseñe la urna a todos los presentes antes de sellarla.

Se sella la urna con uno o varios sellos de plásticos, cuyo número de serie es anotado por observadores y representantes de partidos. Esto les permitirá comprobar al cierre que no ha habido manipulación de la urna. Es por lo tanto importante observar si se cumplen estos procedimientos, y no se obstaculiza por parte de los miembros de la mesa la anotación del número de sello.

F. La presencia de observadores domésticos y representantes, constituye una garantía de la transparencia del proceso, por lo tanto constituye un elemento esencial a observar.

G. La falta de material sensible, urna, papeletas, censo y tinta indeleble, puede privar del derecho al voto a numerosos votantes, o comprometer la transparencia del proceso, por lo que deberá ser anotado por los OCD. Puede responder a una deficiencia técnica, o a una estrategia deliberada.

H. Los observadores deberán anotar la hora de apertura. Si por ejemplo, los colegios electorales abren con dos o tres horas de retraso con respecto a la hora prevista, sin que por ello se aplase la hora de cierre en la misma proporción. De esta forma numerosos electores pueden verse privados de su derecho a votar.

## **7. Observación múltiple de colegios electorales.**

Los Observadores de corta duración visitarán tras la apertura, un promedio de entre 10 y 15 colegios electorales. Permanecerán un promedio de 30 minutos o más si lo estiman necesario, en el caso de que se estén produciendo problemas.

### **7. A. Metodología**

- Se presentarán a los miembros de la mesa.
- Sin obstaculizar el desarrollo de la votación, solicitarán al presidente de la mesa algunos datos como número de votantes registrados, votos emitidos, número de votantes no encontrados en el censo, número de papeleteas, etc.
- Anotarán cualquier irregularidad o deficiencia, y con una actitud constructiva podrán llamar la atención de los miembros de la mesa sobre esta irregularidad o deficiencia, de forma educada, sin imposiciones y sin obstaculizar el proceso de votación.
- Se acercarán a los representantes de los partidos y observadores locales, para obtener su impresión sobre el desarrollo de la votación en colegio electoral.
- Anotarán cualquier reclamación o denuncia sobre irregularidades que le presenten los observadores locales, representantes de partidos o los votantes. Si pueden intentarán contrastarla. Por ejemplo, si algún representante les informa que en un determinado colegio se está intimidando, o menores están votando, procurarán acudir al colegio electoral en cuestión para contrastar la información pero también para producir un efecto disuasorio, siempre y cuando las consideraciones sobre la seguridad lo permitan.
- Podrán hablar con los votantes para evaluar su confianza en el proceso electoral, preguntarles si creen que su voto fue secreto cuando no se dieron las condiciones para asegurar un voto secreto

- Podrán valorar la eficacia de las campañas de educación al votante, preguntándoles si estaban familiarizados con los procedimientos de la votación, y si recibieron suficiente información para decidir su opción.

Si el proceso de registro de los votantes ha sido cuestionado por los interlocutores, su grado de inclusión será objeto de especial atención el día de la votación.

## **7. B. Entorno**

El primer elemento que deben observar los observadores de corta duración es el entorno en el que se produce la votación. Deberán detectar cualquier actividad intimidatoria dirigida hacia los votantes en las inmediaciones de los recintos electorales.

No es fácil ya que muchas veces la intimidación se ejerce de forma indirecta, y es difícilmente perceptible por el observador.

- La presencia de autoridades locales, o líderes tradicionales en el recinto electoral, puede constituir una forma de intimidación en un entorno rural, donde esas autoridades ejercen una importante influencia.
- Los OCD deberán prestar especial atención a la presencia y comportamiento de las fuerzas de seguridad. Una presencia excesiva de fuerzas de seguridad también puede producir un efecto intimidatorio, sobretodo si se da en un contexto de post conflicto en zonas de ex rebeldes.
- Los observadores prestarán atención a la presencia o ausencia de material de campaña, o si se está desarrollando alguna actividad de campaña en violación de la normativa electoral.

## **7. C. Observación dentro del colegio electoral**

### **7. C. a) ¿Qué observar?**

Los observadores deberán evaluar si se respetan los procedimientos electorales.

Los aspectos importantes que deben ser observados son los siguientes:

Si se detecta la presencia de personas no autorizadas dentro del recinto electoral, autoridades locales, líderes tradicionales, etc. Éstas tienen capacidad

de ejercer cierta intimidación sobre los votantes, sobretodo en sociedades de tipo comunitario o con un pasado de control social y político rígido.

Si se identifica correctamente a los votantes con la documentación adecuada, DNI o tarjeta de votación, o cualquier otro documento previsto por la ley.

Si se verifica que el dedo no tiene tinta antes de dejarle votar.

Si se deja votar sólo a los que figuran en el censo.

Si se detecta si muchas personas no han podido votar por no estar en el censo. Si no se observa directamente, se preguntará al presidente de la mesa sobre el número de personas que no pudieron votar por no encontrarse en el censo. Este elemento se incluye en el cuestionario para evaluar la dimensión de las posibles deficiencias del registro, y su impacto en el proceso electoral. Se puede comprometer la integridad del proceso, excluyendo del censo segmentos de la población.

Si se observa casos de suplantación, es decir si personas registradas no han podido votar porque ya otros habían votado en su lugar.

Si se produce un uso fraudulento de tarjetas de votación.

Si existen indicios de voto múltiple. La posibilidad de registrarse en una lista adicional el día de la votación junto al no uso de la tinte indeleble puede facilitar el voto múltiple.

Si se garantiza y respeta el secreto del voto mediante la correcta colocación, y uso de las cabinas de votación. En un contexto intimidatorio, o en un contexto de gran pobreza en el que la práctica de la compra del voto está muy extendida, garantizar el secreto del voto constituye una salvaguardia importante.

Si los miembros de la mesa actúan de forma imparcial, neutral y profesional sin influir en el votante.

Si la composición multipartidista de las mesas electorales es real o falaz.

Si se asiste correctamente a las personas que necesitan asistencia, analfabetos, personas con discapacidad, etc.

Si se observa voto familiar. El derecho al sufragio prescribe un voto en secreto y en persona. Este tipo de voto suele comprometer el derecho al voto de las mujeres.

Si las papeletas son firmadas o selladas antes de entregarlas. Se debe cumplir con ese procedimiento para evitar el uso fraudulento de papeletas para rellenar urnas.

Si los votantes firman el registro tras votar. Este procedimiento constituye una salvaguardia contra el voto múltiple.

Si se aplica la tinta indeleble, garantía contra el voto múltiple.

Si observadores locales y representantes de partido están presentes en los colegios electorales. Su presencia constituye una garantía para la transparencia del proceso. La posible presencia de observadores electorales locales y representantes falsos de partidos políticos, responde a la voluntad de mantener ante los votantes y la Comunidad Internacional la falacia de un control plural del proceso electoral.

Si se producen actos intimidatorios o de violencia, contra los votantes o personal electoral, tanto en las inmediaciones de los centros electorales como dentro de los colegios electorales.

Si existen “colegios electorales fantasmas”. Son Colegios electorales registrados oficialmente como tales, en los que ninguna votación tiene lugar, pero para los cuales se publican resultados.

Se deberá evaluar el nivel de entendimiento de los procedimientos, por parte de los votantes en contextos de alta tasa de analfabetismo, al igual que la preparación de los miembros de la mesa para acometer sus funciones.

En caso de que la ley electoral contemple la constitución de “closed polling stations”, los observadores deberán visitar estos colegios electorales especiales. Son universidades, prisiones, hospitales o cuarteles convertidos en lugar de votación, exclusivamente para los trabajadores de estas instituciones. Estos colegios especiales constituyen un entorno propicio a la intimidación, por la dependencia orgánica y económica de sus trabajadores/votantes, lo que compromete la libertad de voto.

### **7. C. b) ¿Cómo valorar el proceso de votación?**

La observación de corta duración no debe reducirse a una simple y fría recogida de datos técnico. El observador debe tener en cuenta la realidad del país, condiciones materiales y factores culturales, para evaluar en su conjunto el proceso de votación y recuento. Las votaciones tienen lugar algunas veces en condiciones materiales muy precarias. Si las deficiencias observadas no

comprometen el principio de votación libre, la valoración general podrá ser relativamente positiva.

## **8. Cierre y recuento**

### **8. A ¿Qué hay que observar en el cierre?**

Los observadores deben valorar:

Si el cierre se realiza de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley.

Si se deja votar a los votantes que están en la cola a la hora del cierre de la votación.

Si se procede a contar el número de papeletas entregadas, dañadas y no usadas, y se refleja correctamente en las actas estas operaciones, imprescindibles para las posteriores operaciones de conciliación que avalan la integridad del proceso.

Si se conservan las papeletas no usadas y dañadas en sobres previstos a tal efecto, para evitar un uso fraudulento de estas papeletas.

### **8. B. ¿Qué hay que observar en el recuento?**

En situaciones de fragilidad institucional, puede producirse todo tipo de manipulaciones y falsificaciones en esta fase. Los observadores evaluarán la transparencia del recuento y el cumplimiento de los procedimientos. En concreto observarán:

Si el sello de la urna es el mismo que fue anotado por la mañana por observadores y representantes de los partidos, lo que certifica que la urna no ha sido manipulada.

Si se permite la presencia de observadores electorales y representantes de los partidos y candidatos independientes.

Si se les permite colocarse a una distancia adecuada para presenciar, sin dificultades, el proceso de recuento en su integridad. Si se muestra de forma visible a todos los presentes las papeletas.

Si se invalida de forma arbitraria, afectando sistemáticamente algún partido en concreto. El abanico de votos inválidos considerado normal se sitúa entre un 1% y 5%, incluso en contextos de elevado analfabetismo.

Si se guardan los votos inválidos para una posible revisión posterior.

Si no hubo discrepancias significativas en las operaciones de conciliación; número de votos emitidos, número de papeletas recibidas y número de votantes registrados.

Si se entrega una copia del acta de los resultados a representantes de partidos y observadores, como medida de garantía contra la posterior manipulación de resultados.

Si se expone el acta de los resultados a la puerta del colegio electoral. Esta medida constituye una importante salvaguardia que garantiza la transparencia del proceso de recuento, al proporcionar información vital a partidos y votantes para verificar los resultados, y por lo tanto permitir la detección de posteriores manipulaciones y documentar los contenciosos electorales.

Algunas veces se decide no realizar el recuento en el colegio sino a un nivel superior, en el que se mezclan las papeletas de varios colegios electorales, para dar garantía al electorado de comunidades pequeñas de que su voto no podrá ser rastreado, y de que por lo tanto no podrán ser objeto de ningún tipo de represalias. En sociedades con una memoria viva de un reciente pasado totalitario, esta medida infunde confianza en el electorado.

## **9. Agregación de los resultados.**

Tras el recuento, los observadores deberán acompañar al presidente de la mesa del colegio electoral con las urnas, hasta las instituciones encargadas de la recogida y agregación de los resultados a nivel regional. Deben observar el proceso de agregación en su integridad, y evaluar su transparencia, y si se desarrolla conforme a la normativa electoral. Deberán estar preparados para trabajar hasta altas horas de la madrugada.

Existe en esta fase un alto riesgo de manipulación y falsificación de los resultados. Pueden detectarse a este nivel importantes discrepancias entre los resultados publicados a nivel de los colegios electorales, y los resultados anunciados en la fase de agregación para estos mismos colegios electorales.

## **10. Transmisión de los resultados de la observación**

Los observadores de corta duración deberán durante el día de la votación transmitir los resultados de sus observaciones, recogidos en los distintos for-

mularios, a sus observadores de larga duración quienes a su vez los transmitirán al “Core Team”. Deberán asimismo respetar el esquema de transmisión preestablecido por el equipo de observadores de larga duración. Por lo general la transmisión se hará por vía telefónica (móvil o satélite en caso de falta de cobertura). Se transmitirán los datos relativos a la apertura entre las 9 y 10 horas de la mañana. Los datos relativos a la observación de la votación en los distintos colegios electorales, se transmitirán justo después de la finalización de la jornada electoral. Tras finalizar el recuento, los observadores de corta duración transmitirán los datos relativos al cierre y recuento. En caso de que deban observar el proceso de agregación, transmitirán la información requerida al finalizar dicho proceso.

## **11. Formularios**

Se incluyen algunos modelos de formularios para la observación de la apertura, votación, cierre y recuento, y consolidación de los resultados utilizados en el ámbito de la UE y OSCE.



**European Union  
Election Observation Mission**

TYPE OF ELECTIONS, DD MM, Country YYYY

**A. OPENING & POLLING**

TEAM  ARRIVAL  DEPARTURE   
PS:    \*SPECIAL\*:  FOR

DISTRICT/ CONSTITUENCY  POLLING STATION N°   
MUNICIPALITY/ TOWN  N° OF REGISTERED VOTERS   
POLLING CENTRE  VOTERS VOTED SO FAR

**OPENING**

1 **Did you observe the opening of this PS?** YES  NO

A **What percentage of voters registered in the PS were queuing at the opening?**  
 0%  Below 10%  10% - 30 %  Over 30%

B **Did the polling station open:**  On time  Within 1 Hour  More than 1 Hour  Did not open

B<sub>1</sub> **Opening was delayed because of:**  Lack of essential material  Insufficient PS Staff  
 Incompetence of PS Staff  Unrest  Other :

C **Did all party/candidate agents sign the opening protocol?**  Yes  No, Why:

D **Opening procedures were followed:**  
 Strictly  Largely  Inconsistently  Inadequately  Not at all

**RESPECT FOR THE RIGHT TO UNIVERSAL, INDIVIDUAL AND SECRET SUFFRAGE**

2 **Did you observe voters turning up to cast their ballot ?** YES  NO

3 **Is the vicinity of the PS free from any circumstances which could influence voters' choices?** YES  NO

A **If 'NO', did you observe:**  Unrest  Bussing activities  Campaign material  Violence  
 Campaign activities  Intimidation  Presence of security forces beyond regulations  
 Indication of vote buying  Inefficient queue control management  Other:

4 **Is the PS accessible for people with disabilities (with only minor assistance)?** YES  NO

A **If 'NO', Why:**

5 **Please list each PS Staff member present:**  
M: \_\_\_\_\_  
F: \_\_\_\_\_

A **If any member is missing, Ask - for What reason:**  
 Did not come  Turned away  Left  Other :

6 **Are all the essential materials present?** YES  NO

A **If 'NO', Which is/are missing:**  Indelible ink  Booth(s)  Sufficient ballot papers  
 Envelopes  Voters' list(s)  Ballot box(es)  Stamps  
 Forms  Seals/padlocks  Other :

B **Assess - were appropriate measures taken by the PS Staff?** YES  NO

7 **Please list each party/candidate agent (P/CA) present:**  
M: \_\_\_\_\_  
F: \_\_\_\_\_

8 **Please list each national observer (NAT OB) present:**  
M: \_\_\_\_\_  
F: \_\_\_\_\_

9 **Are all party/candidate agents and national observers able to follow the proceedings unhindered?** YES  NO

A <b>If 'NO', Who was affected and How?</b>	P/CA	NAT OB	P/CA	NAT OB
Not allowed access to PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Overcrowding	<input type="checkbox"/>
Arbitrarily prevented by PS Staff	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Intimidation	<input type="checkbox"/>
Layout of PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Other	<input type="checkbox"/>

10 **Is the PS free from any elements which could influence voters' choices?** YES  NO

A **If 'NO', did you observe:**  Unrest  Violence  Campaign material  
 Campaign activities  Intimidation  Presence of security forces beyond regulations  
 Indication of vote buying  Inefficient voter flow management  Other :

11 **Are only authorised people present inside the PS?** YES  NO

A **If 'NO', Which unauthorised people are present:**  Local officials  Religious/Traditional authorities  
 Police  Army  Other :

B **Assess - the presence of these people is:**  Intimidating  Interfering with the work of PS Staff  
 Creating confusion in the PS  NOT affecting the process

C **Did you observe PS Staff exerting their authority to request that such people leave the PS?** YES  NO





**European Union  
Election Observation Mission**

TYPE OF ELECTIONS, DD MM, Country YYYY

**B. CLOSING & COUNTING**

TEAM  ARRIVAL  :  DEPARTURE  :   
 PS:    \*SPECIAL\*:  FOR

DISTRICT/ CONSTITUENCY  POLLING STATION N°   
 MUNICIPALITY/ TOWN  N° OF REGISTERED VOTERS   
 POLLING CENTRE

**CLOSING**

**1 Is the vicinity of the PS free from any circumstances which could influence the integrity of the closing?**  YES  NO

**A If 'NO', did you observe:**  Unrest  Violence  Campaign material  
 Campaign activities  Intimidation  Presence of security forces beyond regulations  
 Inefficient queue control management  Other: \_\_\_\_\_

**2 Is the PS free from any elements which could influence the integrity of the closing & counting process?**  YES  NO

**A If 'NO', did you observe:**  Unrest  Violence  Campaign material  
 Campaign activities  Intimidation  Presence of security forces beyond regulations  
 Inefficient crowd management  Other: \_\_\_\_\_

**3 Did the PS close at the official closing time?**  YES  NO

**A If 'NO', When did the PS close?**  Early  Within 1 H  More than 1 H

**B Why?**  EMB decision  Late opening  Voters queuing outside PS  Other: \_\_\_\_\_

**B<sub>1</sub> Were voters queuing outside the PS at closing time allowed to vote?**  YES  NO

**B<sub>2</sub> Were voters arriving after closing time turned away?**  YES  NO

**RESPECT FOR THE RIGHT TO UNIVERSAL, INDIVIDUAL AND SECRET SUFFRAGE**

**4 Please list each PS Staff member present:**  
 M: \_\_\_\_\_  
 F: \_\_\_\_\_

**A If any member is missing, Ask - for what reason:**  
 Did not come  Turned away  Left  Other: \_\_\_\_\_

**5 Please list each party/candidate agent (P/CA) present:**  
 M: \_\_\_\_\_  
 F: \_\_\_\_\_

**6 Please list each national observer (NAT OB) present:**  
 M: \_\_\_\_\_  
 F: \_\_\_\_\_

**7 Are all party/ candidate agents and national observers able to follow the proceedings unhindered?**  YES  NO

A If 'NO', Who was affected and How?	P/CA	NAT OB	P/CA	NAT OB
Not allowed access to PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbitrarily prevented by PS Staff	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Layout of PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Overcrowding	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intimidation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**8 Are only authorised people present inside the PS?**  YES  NO

**A If 'NO', Which unauthorised people are present:**  Local officials  Religious/Traditional authorities  
 Police  Army  Other: \_\_\_\_\_

**B Assess - The presence of these people is:**  Intimidating  Interfering with the work of PS Staff  
 Creating confusion in the PS  NOT affecting the process

**C Did you observe PS Staff exerting their authority to request that such people leave the PS?**  YES  NO

**9 Is the integrity of the counting process sufficiently protected?**  YES  NO

**A If 'NO', did you observe:**  Indications of ballot stuffing  Indications of bias among PS Staff  
 Indications of manipulation in Voters' List  Other: \_\_\_\_\_

**10 Did the closing and counting process proceed without interruptions until its completion?**  YES  NO

**A If 'NO', Why:**  Lack of material  Missing PS Staff  Unrest  
 Convenience break  Violence  Other: \_\_\_\_\_

**B For how long was the process suspended?**  Less than 1 H  More than 1 H  
 You left before it resumed

**C Was the sensitive material kept under continous custody during this time?**  YES  NO





TYPE OF ELECTIONS, DD MM, COUNTRY YYYY

TEAM  DATE  /  /  ARRIVAL  : DEPARTURE  :

CONSTITUENCY  COUNTY  NATIONAL TALLY CENTRE   
 DISTRICT  REGION  OTHER PSs/Centres attached to this Centre   
 Process:  HAS ENDED  IN PROGRESS Number of Protocols/Results treated at the time of your departure:

**TRANSPORT AND TRANSMISSION OF PROTOCOLS/RESULTS**

1 Did you observe the transport/transmission of Protocols/Results to this Centre? YES  NO   
 A If 'YES', Was the transport/transmission carried out according to procedures? YES  NO   
 A<sub>1</sub> If 'NO', Why?  Transport/transmission plan not implemented  Implementation of an ad hoc plan  Other: \_\_\_\_\_  
 B Assess - Have the Protocols/Results been secure at all times? YES  NO   
 B<sub>1</sub> If 'NO', Why?  Security plan not implemented  Attempts to manipulate the process  
 Negligence  Other: \_\_\_\_\_  
 C Assess - Was the transmission/transport of the sensitive materials transparent? YES  NO   
 2 Did you observe the handover of Protocols/Results to this Centre? YES  NO   
 A If 'YES', Were the procedures for the handover of the Protocols/Results followed:  Largely  Inconsistently  Inadequately  Strictly  Not at all  
 B If the procedures are not followed 'Strictly' is the integrity of the process sufficiently protected? YES  NO   
 3 Is the vicinity of the Centre free from any circumstances, which could influence the integrity of the process? YES  NO   
 A If 'NO', Why?  Unrest  Violence  Intimidation  Presence of security forces beyond regulations  
 Inefficient management  Other: \_\_\_\_\_

**RESPECT FOR THE WILL OF THE VOTERS, INTEGRITY & TRANSPARENCY OF THE PROCESS**

4 Please list each Centre official present:  
 M: \_\_\_\_\_  
 F: \_\_\_\_\_  
 A Assess - The (approx.) ratio of males/females among the remaining Centre personnel is: F  % M  %  
 5 Please list each party/candidate agent (P/CA) present:  
 M: \_\_\_\_\_  
 F: \_\_\_\_\_  
 6 Please list each national observer (NAT/OB) present:  
 M: \_\_\_\_\_  
 F: \_\_\_\_\_  
 7 Are all party/candidate agents and national observers able to follow the entire process unhindered? YES  NO   
 A If 'NO', Who was affected and How? P/CA NAT OB P/CA NAT OB  
 Not invited or informed   Overcrowding    
 Not allowed access to the Centre   Intimidation    
 Arbitrarily prevented by Centre officials   Only allowed limited access    
 Layout of the Centre    
 8 Is the Centre free from any elements, which could influence the integrity of the process? YES  NO   
 A If 'NO', Why?  Unrest  Violence  Intimidation  Presence of security forces beyond regulations  
 Inadequate premises  Lack of materials  Overcrowding  Other: \_\_\_\_\_  
 9 Are only authorised people present inside the Centre? YES  NO   
 A If 'NO', Which unauthorised people are present?  Local officials  Religious/Traditional authorities  
 Police  Army  Other: \_\_\_\_\_  
 B Assess - The presence of these people is:  Intimidating  Interfering with the work of the Centre  
 Creating confusion in the Centre  NOT affecting the process  
 10 Assess - Is the integrity of the process sufficiently protected? YES  NO   
 A If 'NO', Did you observe:  Indications of manipulation of received Protocols/Results  
 Mistakes in aggregations  Poor training  Indications of bias among Centre officials  
 Insufficient personnel  Lack of organisation/Inefficient management  Other: \_\_\_\_\_  
 11 Corollary - Did the Centre remain open until the end of the process? YES  NO   
 A If 'NO', Why?  Lack of materials  Technical problems  Lack of personnel  Unrest  
 EMB decision  Expected delays in the arrival of Protocols/Results  Other: \_\_\_\_\_  
 B For how long?  Less than 1H  1-4 Hours  4-8 Hours  
 More than 8 hours  
 C Assess - Were the sensitive materials secured during the time the Centre was closed? YES  NO



STO Team Number   -   DEC Number   PEC Number

A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock)     A2 Polling Station is:  Urban  Rural  Enclave  Transit  Military  Hospital  
A3 Polling Station is:  Urban  Rural  Enclave  Transit  Military  Hospital  
A4 PEC Chairperson is:  Male  Female

B. Opening procedures		Y	N	n/a
B1	Were all necessary election materials present .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B1.1	IF NO to B1: <input type="checkbox"/> PEC seal <input type="checkbox"/> Polling booths <input type="checkbox"/> Ballot papers <input type="checkbox"/> Inclusive list <input type="checkbox"/> Voters list <input type="checkbox"/> PEC Record <input type="checkbox"/> Ballot box <input type="checkbox"/> Ballot boxes) <input type="checkbox"/> Envelopes <input type="checkbox"/> Book <input type="checkbox"/> seals <input type="checkbox"/> Ballot box(es) <input type="checkbox"/> Protocols <input type="checkbox"/> UV lamp <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
B2	Were the tasks/responsibilities of individual PEC members determined by drawing lots .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B3	Was the number of voters in the general VL announced and entered into the protocols (pt. 1) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B4	Were the packages of ballots and envelopes intact .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B5	Was the number of ballot papers announced and entered into the protocols (pt. 5) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B6	Was there a VL supplement (for mobile voting) in the polling station (PS) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B7	Were the ballot boxes properly sealed (if NO, please comment in Form F) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B8	Were the serial numbers of the ballot box seals entered into the Record Book .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B9	Were sealed sheets inserted in every ballot box .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B10	Did the PS open for voting at 08:00 hrs .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B10.1	IF NO to B10: <input type="checkbox"/> 08:00-08:15 <input type="checkbox"/> 08:15-08:30 <input type="checkbox"/> 08:31-09:00 <input type="checkbox"/> After 09:00			<input type="checkbox"/>

C. Officials and (Un)authorized People		Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed .....	<input type="text"/>		
C2	How many appointed PEC members are women .....	<input type="text"/>		
C3	How many of the PEC members were present .....	<input type="text"/>		
C4	Were party/ bloc proxies present at the opening of this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C4.1	IF YES to C4: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Party D <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C5	Were domestic non-partisan observers present at the opening of this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C5.1	IF YES to C5: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C6	Were any unauthorized persons present at the opening of this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C6.1	IF YES to C6: <input type="checkbox"/> Police, security <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C6.1	IF YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Transparency		Y	N	n/a
D1	Did all observers present have a clear view of the opening procedures .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D2	Were you in any way restricted in your observation of the opening procedures .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D3	Did any observers or party/ bloc proxies inform you of problems at this PS during opening .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Evaluation	
E1	The overall conduct of the opening of this PS was: <input type="checkbox"/> Very good <input type="checkbox"/> Good <input type="checkbox"/> Bad <input type="checkbox"/> Very bad

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a Form E for OPENING at this PS

Please now complete "Observation Report Form B – VOTING" for this PS

When Faxing / Scanning: Page \_\_\_\_\_ out of a total of \_\_\_\_\_ pages.



STO Team  
Number

DEC  
Number

PEC  
Number

Time of arrival (24 hr clock)

A2 Polling station is:  Urban  Rural

A1 Time of departure (24 hr clock)

A3 Polling station is:  Regular  Prison  Military  Hospital

A4 PEC Chairperson is:  Male  Female

**B. Circumstances outside the PS** Y N

- B1 Are campaign activities taking place in the vicinity of the polling station (PS)  Y  N
- B2 Is there tension or unrest in the vicinity of the PS  Y  N
- B3 Is there a large crowd waiting to vote  Y  N
- B4 Any other problems in the vicinity of the PS  Y  N

**C. Officials and (Un)authorized people** Y N n/a

- C1 How many PEC members have been appointed
- C2 How many appointed PEC members are women
- C3 How many of the PEC members reported for work on election day
- C4 Were party/blue premises present at this PS  Y  N
- C4.1 If YES to C4:  Party A  Party B  Party C  Blue H  Blue F  Other
- C5 Were domestic non-partisan observers present at this PS  Y  N
- C5.1 If YES to C5:  Group A  Group B  Group C  Group D  Other
- C6 Were any unauthorized persons present at this PS  Y  N
- C6.1 If YES to C6:  Police, armed  Local official(s)  State official(s)  Military  Candidate(s)  Party activist(s)  Other
- C6.2 Were they directing/interfering in the work of the PEC  Y  N

**D. Arrangements inside the PS** Y N n/a

- D1 Was the PS layout adequate to conduct polling  Y  N
- D2 Were the ballot boxes sealed properly  Y  N
- D3 Were video cameras installed in the polling station  Y  N
- D3.1 If YES to D3: Did the placement of the cameras in any way undermine the secrecy of the vote  Y  N
- D4 Were all phases of the voting process and ballot box visible to the PEC and observers  Y  N
- D5 Were you prevented in your observation in any way  Y  N
- D6 Were election materials available in the languages of national minorities  Y  N
- D7 Were all necessary election materials present  Y  N
- D7.1 If NO to D7:  UV lamp  Polling booth(s)  Ballot papers  Invisible ink  Protocols  Votes list  Envelopes  PEC seal  Other

**E. Circumstances inside the PS (Did you observe any of the following?)** Y N

- E1 Overcrowding  Y  N
- E2 Campaign material or campaign activity  Y  N
- E3 Intimidation of voters  Y  N
- E4 Tension / Unrest  Y  N
- E5 Other problems  Y  N

**F. Registered voters and turnout** n/a

- F1 Ballots received by the PEC (for majoritarian elections)
- F2 How many envelopes for ballots were received
- F3 Voters registered on the general voter list (VL)
- F4 Voters registered on the special VL
- F5 Voters on the VL supplement for mobile voting
- F6 Voters who have voted in the polling station premises so far



STO Team Number

DEC Number

PEC Number

**G. Voting procedures**

n/k

Were procedures followed (1 = always; 2 = mostly; 3 = sometimes; 0 = never)

3 2 1 0

- G1 Did the PEC check the voters' IDs
- G2 Did the PEC sign and stamp the ballots
- G3 Did the voters sign the voter list
- G4 Did voters mark their ballots in secrecy
- G5 Were voters checked for traces of invisible ink before being allowed into the PS
- G6 Were voters' fingers marked with invisible ink upon receiving the ballots?

**Did you observe any of the following problems or irregularities**

Y N n/k n/a

- G7 Were voters refused the right to vote
- G7.1 If YES to G7:  No proper ID  Not on VL  Already voted  Other
- G8 Voters denied the right to vote at this PS for inappropriate reasons
- G9 Voters without proper ID allowed to vote
- G10 Series of seemingly identical alphabets on the voter list
- G11 Voters voting together in the booth (group voting)
- G12 Anyone voting, or attempting to vote, more than once (multiple voting)
- G13 Cases of anyone voting on behalf of someone else, absent or present (proxy voting)
- G14 Anyone voting with a pre-marked ballot paper (irregular voting)
- G15 Indications of ballot box stuffing (e.g. ballots in stacks inside boxes)
- G16 Same person "assisting" numerous voters
- G17 Any PEC member or party-like proxy being dismissed
- G18 Voters who already had traces of ink still allowed to vote
- G19 Were there any other procedural problems

**H. Transparency**

Y N n/k

- H1 Did all observers present have a clear view of the voting procedures
- H2 Did the PEC cooperate with you fully during your observation
- H3 Were you in any way restricted in your observation of the voting procedures
- H4 Did any observers or party-like proxies inform you of problems at this PS
- H5 Was any official complaint filed at this PS

**I. Number of voters during observation**

I How many people voted while you were observing the voting at this PS

- 0  1 - 5  6 - 10  11 - 50  More than 50

**J. Evaluation**

J1 The overall conduct of the voting of this PS was:

- Very good  Good  Bad  Very bad

J2 Please indicate your opinion according to the range of 5 = very good to 1 = very bad:

5 4 3 2 1 n/k

- J2.1 General environment / circumstances
- J2.2 Procedures followed
- J2.3 PEC's understanding of voting procedures
- J2.4 Voters' understanding of voting procedures
- J2.5 Performance of PEC
- J2.6 Transparency of the voting process

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Check the box to the right if you completed a Form I for VOTING at this PS

STO Team Number   -   DEC Number   PEC Number

A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock):     AT Polling Station is:  Urban  Rural  
Time of Departure (Use 24 hr clock):     A3 PEC Chairperson is:  Male  Female

B. Closing of the PS		Y	N	n/a
B1	Were voters waiting to vote inside the PS at 20:00 hours .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B1.1	If YES to B1, were they allowed to vote .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2	Did the PS close on time .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2.1	If NO to B2: <input type="checkbox"/> 20:00-20:15 <input type="checkbox"/> 20:16-20:30 <input type="checkbox"/> 20:31-21:00 <input type="checkbox"/> After 21:00			
B3	Were members trained with counting procedures (counting officers) appointed by drawing lots .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B3.1	If NO to B3, who selected them <input type="checkbox"/> PEC chairperson <input type="checkbox"/> PEC by a vote <input type="checkbox"/> Other			

C. Officials and (Un)authorized people		Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed .....	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C2	How many appointed PEC members are women .....	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C3	How many of the PEC members were present at the time of closing .....	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C4	Were party/bloc members present at this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C4.1	If YES to C4: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Party D <input type="checkbox"/> Party E <input type="checkbox"/> Party F <input type="checkbox"/> Other			
C5	Were domestic non-partisan observers present at this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C5.1	If YES to C5: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			
C6	Were any unauthorized persons present at this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C6.1	If YES to C6: <input type="checkbox"/> Police, security <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidates <input type="checkbox"/> Party activists <input type="checkbox"/> Other			
C6.2	If YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Steps to be completed before the ballot boxes are opened		Y	N	n/a	n/a
D1	Was the number of voters in the serial VL announced and entered into the protocols (pt. 2) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D2	Was the number of voters who participated in voting counted and entered in protocols (pt. 6) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D3	Was the number of unused ballots counted and entered in protocols (pt. 6) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D4	Was the number of spoiled ballot papers counted and entered in protocols (pt. 7) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D5	Were VLA, unused and spoiled ballot papers packed in separate envelopes and sealed .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Opening of the ballot boxes		Y	N	n/a	n/a
E1	Were the seals of the ballot boxes intact (undamaged) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E2	Were the serial numbers of ballot box seals the same as those entered in the Record Book .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E3	Was the mobile ballot box opened first .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E4	Were control sheets found in every ballot box .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E5	Were the control sheets found in the ballot boxes identical with the one kept by the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F. Counting of votes by party/bloc/candidate and invalid		Y	N	n/a
F1	Indication of ballot box stuffing .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2	Was the choice on every ballot announced aloud .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F3	Did the counting officers show each ballot to everybody present .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F4	Were at least two credible observers allowed to closely observe the counting of ballots .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F5	Was validity of contested ballots determined through a vote of the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F6	Was validity of contested ballots determined reasonably .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F7	Was validity of contested ballots determined consistently .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F8	Were all PEC members free to examine the ballot papers .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F9	Did the PEC announce the number of invalid ballots and enter it in pt. 8 of the protocols .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F10	Did PEC cross-check the data after counting (valid votes + unused ballots + signatures in VLA) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F11	Did the PEC pack and seal the ballots for each election subject separately .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

STO Team Number       DEC Number   Number of PS processed

A1 Start time of reporting (24 hr clock)        
End time of reporting (24 hr clock)

B.	Conditions at the DEC	Y	N	n/k
B1	Were the facilities adequate for reception and recording of PEC protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2	Were any observers/proxies expelled from the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C.	Officials and (Un)authorized people	Y	N	n/a
C1	How many of the DEC members were present.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		
C2	Were party/bloc proxies present at the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C2.1	IF YES to C2: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C3	Were domestic non-partisan observers present at the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C3.1	IF YES to C3: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C4	Were any unauthorized persons present at this PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C4.1	IF YES to C4: <input type="checkbox"/> Police, arrested <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C4.2	IF YES to C4: Were they directing/interfering in the work of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D.	Receipt and tabulation of PEC protocols	Y	N	n/k
D1	Did you observe any significant procedural errors or omissions in the work of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D2	Were PECs correcting protocols at the DEC without a formal decision of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D3	Did the figures in the PEC protocol reconcile correctly.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D4	Were PECs filling in protocols at DEC premises.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D5	Were the seals on the PEC material intact upon arrival.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D6	Did PECs deliver all required documentation to the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D7	Did the DEC check that protocols were completed correctly and in full.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D8	Were all protocols that you saw completed correctly and in full.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D9	How many recounts did the DEC conduct.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		
D10	How many PEC results were annulled.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		

E.	Transparency	Y	N	n/k
E1	Did all observers present have a clear view of the procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E2	Were you in any way restricted in your observation.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E3	Were other observers/proxies prevented from observing in any way.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E4	Was any official complaint filed at this DEC during your stay.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E5	Were observers/proxies allowed to familiarize themselves with all aspects of the process.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F.	Evaluation							
F1	In general, the conduct of the results tabulation at this DEC was <input type="checkbox"/> Very good <input type="checkbox"/> Good <input type="checkbox"/> Bad <input type="checkbox"/> Very bad Please indicate an opinion as to (next 5):							
	Very good ----- Very bad ----- n/k							
	5 4 3 2 1							
F2.1	DEC members understanding of tabulation procedures	<input type="checkbox"/>						
F2.2	How the data entry was organized	<input type="checkbox"/>						
F2.3	Promptness/orderliness of protocol receipt at DEC	<input type="checkbox"/>						
F2.4	Transparency of tabulation process	<input type="checkbox"/>						
F2.5	DEC handling of problems/complaints	<input type="checkbox"/>						

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a Form B at this DEC

When Faxing / Scanning: Page \_\_\_\_ out of a total of \_\_\_\_ pages.





## **XII. CÓDIGO DE CONDUCTA**

Todas las organizaciones intergubernamentales, y organizaciones internacionales no gubernamentales de observación electoral, han ido adoptando sus propios códigos de conducta, vinculantes para los miembros de las misiones de observación electoral internacional. No obstante, estos distintos códigos de conducta se estructuran alrededor de los siguientes principios básicos comunes: respeto a la soberanía del país anfitrión, respeto a las leyes del país anfitrión, imparcialidad de los observadores, no interferencia en el proceso electoral, transparencia y profesionalismo en la ejecución de sus funciones, contacto reglado con los medios de comunicación, derechos y obligaciones de los observadores ante la misión de observación electoral.

En un esfuerzo de homogeneizar los distintos códigos de conducta operativos en las diferentes organizaciones de observación electoral internacional, se adoptó en octubre del 2005 bajo los auspicios de Naciones Unidas un Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales, junto con una Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional. Ambos documentos fueron suscritos por 21 organizaciones internacionales de observación electoral, entre las que destacan, la Comisión Europea, la OSCE, Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Unión Interparlamentaria, el Secretariado de la Commonwealth, el Centro Carter, IFES, Asian Network for Free Elections y otras 10 más.

Se reproduce a continuación el citado Código de Conducta para Observadores Electorales Internacionales.

*La observación electoral internacional está ampliamente aceptada en todo el mundo. Se realiza por organizaciones intergubernamentales, y organizaciones y asociaciones internacionales no gubernamentales, con el fin de proporcionar una evaluación imparcial y precisa de la naturaleza del proceso electoral, para beneficio, de la población del país en el que se celebra la elección, y de la Comunidad Internacional. Por lo tanto, el éxito de la misma depende de la capacidad de garantizar la integridad de la observación electoral internacional, y de todos aquellos que forman parte de esa misión de observación electoral internacional, incluyendo los observadores de corta y larga duración, los miembros de las delegaciones de evaluación, los expertos y los jefes de misión, los cuales deben suscribir y respetar este Código de Conducta.*

### ***Respetar la soberanía y los Derechos Humanos Internacionales***

*Las elecciones constituyen una expresión de la soberanía que pertenece al pueblo de un país, cuya libre expresión de la voluntad proporciona la base de la autoridad y legitimidad del gobierno. El derecho de los ciudadanos a votar, y ser elegidos, en elecciones periódicas y auténticas, constituyen derechos humanos internacionalmente reconocidos, y requieren el ejercicio de un número de derechos y libertades fundamentales. Los observadores electorales deben respetar la soberanía del país anfitrión, así como los derechos y libertades de su pueblo.*

### ***Respetar las Leyes del País y de la Autoridad de los Organismos Electorales***

*Los observadores deben respetar las leyes del país anfitrión, y la autoridad de los organismos encargados de administrar el proceso electoral. Los observadores deben respetar cualquier instrucción legal procedente de las autoridades gubernamentales, electorales y de las fuerzas de seguridad del país. Los observadores deben también mantener una actitud respetuosa hacia los funcionarios de la administración electoral, y otras autoridades nacionales. Los observadores deben tomar nota de si las leyes, regulaciones o las acciones de los funcionarios electorales y/o estatales restringen y obstaculizan indebidamente el ejercicio de los derechos electorales garantizados por la ley, la constitución, o por instrumentos internacionales aplicables.*

### ***Respetar la integridad de la Misión de Observación Electoral Internacional***

*Los observadores deben respetar y proteger la integridad de la misión de observación electoral internacional. Ello implica, respetar este Código de Conducta, cualquier instrucción escrita (como los términos de referencia, directrices, y reglas), y cualquier instrucción verbal procedente del equipo dirigente de la misión de observación. Los Observadores deben: asistir a todos los “briefings”, sesiones de formación, y “debriefings” exigidos por la misión de observación; familiarizarse con la ley electoral, regulaciones y otras leyes pertinentes indicadas por la misión de observación; y observar cuidadosamente las metodologías empleadas por la misión de observación. Los observadores deben también informar al equipo dirigente de la misión de observación, acerca de cualquier conflicto de intereses que puedan tener y sobre cualquier comportamiento impropio de otros observadores que forman parte de la misión.*

### ***Mantener En Todo Momento Una Estricta Imparcialidad Política***

*Los observadores deben mantener en todo momento, una estricta imparcialidad política, incluso en su tiempo de ocio en el país anfitrión. No deben expresar ni mostrar ningún sesgo, o preferencia, con respecto a las autoridades nacionales, partidos políticos, candidatos, cuestiones sometidas a referéndum, o en relación a cualquier tema polémico del proceso electoral. Los observadores tampoco deben llevar a cabo, ninguna actividad que pudiera razonablemente percibirse como una actividad que favorece, o proporciona un beneficio partidista, a cualquier contendiente político en el país*

*anfitrión, tales como llevar o exhibir símbolos partidista, colores, banderolas o aceptar cualquier objeto de valor de los contendientes políticos.*

### **No Obstaculizar Los Procesos Electorales**

*Los observadores no deben obstaculizar ningún aspecto del proceso electoral, incluyendo procesos preelectorales, la votación, el recuento y la agregación de los resultados y los procesos surgidos en el periodo postelectoral. Los observadores pueden en el mismo momento llamar la atención del personal electoral sobre irregularidades, fraude o problemas significativos observados, y deben hacerlo sin obstaculizar el proceso. Los observadores pueden plantear preguntas al personal electoral, a los representantes de los partidos y otros observadores dentro de los colegios electorales, y pueden contestar a las preguntas sobre su propia actividad, siempre y cuando, los observadores no obstaculicen el proceso electoral. Al contestar a las preguntas, los observadores no deberían intentar dirigir el proceso electoral. Los observadores pueden preguntar a los votantes y contestar preguntas de los votantes, pero no pueden pedirles que desvelen por quién o qué partido, o por que opción del referéndum votaron.*

### **Proporcionar Una Identificación Adecuada**

*Los observadores deben mostrar la identificación proporcionada por la misión de observación electoral, así como la identificación exigida por las autoridades nacionales, y deben presentarla al personal electoral y otras autoridades nacionales a requerimiento suyo.*

### **Mantener la Precisión de las Observaciones y el Profesionalismo al Extraer Conclusiones**

*Los observadores deben asegurarse que todas sus observaciones son precisas. Las observaciones deben ser exhaustivas, señalando tanto los factores positivos como los negativos, distinguiendo entre los factores significativos e insignificantes, e identificando pautas que podrían tener un impacto importante sobre la integridad del proceso electoral. Los juicios de los observadores deben basarse sobre el más alto nivel de precisión en la información, y de imparcialidad en el análisis, distinguiendo entre los factores subjetivos y la evidencia objetiva. Los observadores deben basar sus conclusiones sobre hechos comprobados, y no deben sacar conclusiones de forma prematura.*

*Los observadores deben también mantener un registro bien documentado, de dónde observaron, de las observaciones realizadas y cualquier otra información pertinente requerida por la misión de observación, y deben devolver esta documentación a la misión.*

### ***Abstenerse de Hacer Comentarios al Público o Los Medios de Comunicación antes de que la Misión se Pronuncie***

*Los observadores deben abstenerse de hacer cualquier comentario sobre sus observaciones o conclusiones a los medios de comunicación, o los miembros del público, antes de que la misión de observación realice una declaración, a menos que específicamente se le instruya lo contrario, por parte del equipo dirigente de la misión de observación. Los observadores pueden explicar la naturaleza de la misión de observación, de sus actividades y otros asuntos que la misión de observación estime adecuados, y deberían remitir a los medios de comunicación u otras personas interesadas, a las personas designadas por la misión de observación electoral.*

### ***Cooperar con Otros Observadores Electorales***

*Los observadores deben ser conscientes de la presencia de otras misiones de observación electoral, tanto internacionales como locales, y cooperar con ellos siguiendo las instrucciones del equipo dirigente de la misión de observación electoral.*

### ***Mantener Un Comportamiento Personal Adecuado***

*Los observadores deben mantener un comportamiento personal adecuado y respetar otros comportamientos, mostrar sensibilidad por las culturas y costumbres del país anfitrión, ejercer el sentido común en las relaciones interpersonales, y observar en todo momento el nivel más alto de conducta profesional, inclusive en el tiempo libre.*

### ***Violaciones de Este Código de Conducta***

*En caso de sospecha sobre la violación de este Código de Conducta, la misión de observación electoral llevará a cabo una investigación al respecto. Si se comprueba que se ha producido una violación grave, se podrá retirar la acreditación al observador implicado o despedirle de la misión de*

*observación. Tales decisiones son de la exclusiva competencia del equipo dirigente de la misión de observación electoral.*

***Compromiso de Observancia de Este Código de Conducta***

*Cada persona que participa en una misión de observación electoral debe leer y entender este Código de Conducta, y debe firmar una declaración comprometiéndose a observarlo.*



### **XIII. SELECCIÓN DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES ESPAÑOLES**

#### **1. Consideraciones generales.**

La Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es la encargada de seleccionar a los observadores electorales españoles de corta y larga duración, tanto en el ámbito de la OSCE, UE como el de la OEA.

Para poder presentar su candidatura para el puesto de observadores electorales, los candidatos:

Deben acreditar experiencia previa en observación electoral internacional en el ámbito de la UE, OSCE u OEA, y/o,

Deben haber participado en uno de los cursos de capacitación para observadores de corta duración, que la Oficina de Derechos Humanos ha venido realizando desde 2004 hasta el 2012 en colaboración con la Escuela Diplomática y otros organismos. Hasta que no se reduzca sustancialmente el numeroso grupo de personas que, habiendo realizado el curso, aún no han tenido la oportunidad de participar en un misión de observación electoral de la OSCE debido al adverso escenario presupuestario de estos últimos años, no se reanudarán el curso mencionado. Cualquier información respecto al curso se publica en la página web de la Escuela Diplomática entre el 1 y 31 de marzo de cada ejercicio: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Paginas/Inicio.aspx>

Para ser observador de corta duración se requiere experiencia previa en observación electoral, o haber participado en los cursos mencionados.

Para poder optar a ser observador de larga duración, se exige experiencia previa en observación electoral de larga duración, o haber acumulado al menos 2 experiencias en observación de corta duración.

Los observadores electorales que reúnen al menos uno de los dos requisitos arriba mencionados estarán incluidos en la base de datos de la Oficina de derechos humanos, lo que les permitirá recibir las convocatorias de misiones de observación electoral recibidas por dicha Oficina.

Se está elaborando una aplicación informática de acceso para los observadores que les permitirá, cuando entre en funcionamiento, presentar su candidatura, obtener toda la información relativa a la convocatoria y consultar el estado de su candidatura.

Teléfono y direcciones electrónicas de contacto de la Oficina de Derechos Humanos con respecto a la observación electoral: 913798572, [observacionelectoral@maec.es](mailto:observacionelectoral@maec.es); [isabel.menchon@maec.es](mailto:isabel.menchon@maec.es).

## **2. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OSCE**

En primer lugar la Oficina de Derechos Humanos recibe una Nota, de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR

en sus siglas inglesas, OIDDH en sus siglas españolas), en la que informa a los Estados Miembros del despliegue de una misión de observación electoral para unas elecciones determinadas, y el número total de observadores requeridos. En esta misma Nota la OIDDH solicita a los Estados Miembros que aporten un número indeterminado de observadores de larga y corta duración.

Tras la recepción de esta Nota, la Oficina de Derechos Humanos en coordinación con la Subdirección Geográfica correspondiente, decidirá la oportunidad política de mandar observadores electorales españoles, y el número de observadores a desplegar que, en todo caso, vendrá también condicionado por la disponibilidad presupuestaria.

En caso afirmativo, enviará por correo electrónico a los observadores que están incluidos en una base de datos, una convocatoria en la que solicita a las personas interesadas que manden su CV, y procederá a la selección de los observadores de larga y corta duración. Una vez la selección finalizada, remitirá los nombres de los observadores seleccionados a la OIDDH.

La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sufraga la totalidad de los gastos derivados de la participación de los observadores españoles en las misiones de observación electoral de la OSCE.

### **3. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la UE**

Aparte de cumplir con uno de los dos requisitos mencionados al principio de este capítulo, los observadores españoles que quieran participar en las misiones de observación de la UE, deberán previamente incluir su CV en el Roster de observadores que la UE tiene habilitado a este fin y cuya dirección es la siguiente: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election\\_observation\\_missions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/index_en.htm)

Como primer paso, la Comisión envía a la Oficina de Derechos Humanos una Nota, en la que informa del despliegue de una misión de observación electoral a unas elecciones determinadas, y en la que solicita a cada Estado Miembro que le remita una preselección de un número determinado de observadores de larga y corta duración.

Tras la recepción de esta Nota, la Oficina envía por correo electrónico a los observadores que tiene incluidos en una base de datos, una convocatoria

en la que solicita a las personas interesadas que envíen su CV. Posteriormente, procederá a la preselección de las candidaturas que presentará a la Comisión. Ésta hará una selección final sobre las candidaturas presentadas.

La UE sufraga la totalidad de los gastos derivada de la participación de los observadores en sus misiones de observación electoral.

#### **4. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OEA.**

En abril de 2009 se suscribió un Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Asuntos Exteriores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría General de la OEA en virtud del cual observadores electorales españoles podían participar en las MOES OEA. El número máximo de observadores españoles presentes en las misiones se fija en un 15% siguiendo la práctica utilizada con los otros Países Miembros.

España asume el coste del desplazamiento de los observadores españoles hasta la capital del país cuyas elecciones se observan.

Tras recibir confirmación del despliegue de una misión de observación electoral de la OEA para unas elecciones determinadas, la Oficina de Derechos Humanos envía por correo electrónico a los observadores incluidos en su base de datos la convocatoria para proceder a la preselección de los observadores cuya lista se presentará al Departamento de Cooperación y Observación electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA. El número de observadores electorales finalmente seleccionados dependerá de los fondos recabados por la OEA para cada misión.



#### **XIV. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO CENTRAL (CORE TEAM).**

##### **1. Ámbito UE**

Los miembros del Equipo Central de una MOE UE son directamente seleccionados por la correspondiente Unidad de la Comisión, Foreign Policy Instrument (FPI), en coordinación con la correspondiente Unidad del Servi-

cio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La convocatoria de los puestos se publica en: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs_en.htm).

## **2. Ámbito OSCE**

El Departamento correspondiente de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR en sus siglas inglesas) selecciona directamente los miembros del Equipo Central de sus MOEs. La convocatoria de los puestos se publica en: <http://www.osce.org/odihr/elections>

Para poder solicitar los puestos convocados, los candidatos deberán estar dados de alta en el roster de expertos electorales de la ODIHR: <http://experts.odih.pl>



## **XV. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS MISIONES EXPLORATORIAS, LAS MISIONES DE EXPERTOS Y LAS MISIONES DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA UE.**

La oficina de derechos humanos reenvía a su base de datos de observadores, a efectos informativos, la convocatoria remitida por la Comisión para la selección de los miembros de dichas misiones. Se invita a las personas

interesadas a presentar su candidatura a las Consultoras que figuran en la convocatoria. Se puede localizar dichas consultoras en la página web siguiente de la UE bajo los lotes, 7 y 12: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs_en.htm).

La UE también publica en su página web la convocatoria para la selección de los miembros de dichas misiones: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs_en.htm).

Las personas interesadas pueden contactar directamente estas consultoras.



## **XVI. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL SERVICE PROVIDER O IMPLEMENTING PARTNER**

Las personas con amplia experiencia en temas de seguridad y/o operaciones logísticas e interesadas en trabajar en una misión como miembro del

Service Provider o Implementing Partner deben contactar directamente los consorcios acreditados: GIZ, TRANSTEC, INDRA, IOM.

Se proporciona a continuación las respectivas direcciones electrónicas:  
GIZ: <http://www.giz.de/en/jobs/3109.html>

TRANSTEC: <http://www.transtec.be/website20/vacancies>

INDRA: <http://www.indracompany.com/tu-carrera-en-indra/empleo-en-indra>

IOM: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/recruitment/current-vacancies.html>



## **XVII. SELECCIÓN PARA LOS CURSOS DE EODS**

Election Observation and Democratic Support, EODS, es un proyecto fundado por Comisión de la UE que inició su actividad en enero de 2012 tras concluir la actividad del proyecto NEEDS y haber ganado la licitación para llevar a cabo actividades formativas y de desarrollo metodológico en materia de observación electoral. Incluye tres ámbitos de apoyo a la actividad de observación electoral de la UE: fortalecer la metodología de la observación electoral de la UE, formar a miembros del Core Team y observadores de larga duración en la metodología de la UE, y capacitar organizaciones y redes regionales de observación electoral.

La oficina de Derechos Humanos envía a su base de datos la convocatoria para los cursos de formación de observadores electorales de larga duración y

tras recibir las candidaturas, procede a la preselección de los candidatos que serán presentados a la Comisión y EODS quienes harán la selección final.

En cuanto a los diversos cursos para la formación de los miembros del Core Team, EODS publica en su página web la convocatoria y realiza directamente la selección de los candidatos: [www.eods.eu](http://www.eods.eu). También se anuncian las convocatorias para dichos cursos en la siguiente página web de la UE:

[http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/announcements/jobs_en.htm)

En este caso, la Oficina de Derechos Humanos se limita a reenviar a su base de datos la convocatoria para dichos cursos a título informativo.



## XVIII. TIPOLOGÍA DEL FRAUDE ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL CICLO ELECTORAL.

**Isabel Menchón López,**

*Politóloga, responsable de observación electoral Oficina Derechos Humanos-MAEC*

## **1. El fraude electoral**

### **1. A. Definición**

Utilizando una definición comúnmente aceptada, el fraude electoral puede definirse como cualquier interferencia deliberada en el proceso electoral con el objetivo de alterar la voluntad individual o colectiva de los electores. El fraude distorsiona, así pues, las preferencias de los ciudadanos negando derechos electorales a algunos mientras que amplifica las voces de otros ciudadanos. Incluso cuando el fraude no es determinante del resultado, es decir el resultado no afecta a la prelación de la opción ganadora sobre la vencida (los ganadores serían los mismos en ausencia de fraude) los efectos son devastadores para el arraigo de la democracia al premiar actitudes que refuerzan una cultura y valores antidemocráticos. El fraude se comete mediante omisión, acción o coacción.

Es más probable que el fraude tenga lugar en contextos de fragilidad institucional donde las libertades y derechos fundamentales se encuentren insuficientemente garantizados, por lo que la gravedad y magnitud del fraude dependerá de la eficacia del gobierno, Comunidad Internacional y otras instituciones sociales para proteger eficazmente las libertades y derechos fundamentales.

### **1. B. Agentes del fraude**

Las prácticas fraudulentas pueden realizarse o ser instigadas por una variedad de actores implicados en el proceso electoral e interesados en alterar la voluntad popular. Sin ánimo de presentar una lista exhaustiva, pueden señalarse los siguientes agentes:

- Actores institucionales: Autoridades estatales, locales, electoral, Fuerzas y Seguridad del Estado
- Actores políticos: partidos políticos, candidatos.
- Actores económicos: Multinacionales, empresarios nacionales, oligarquías, organizaciones profesionales, asociaciones de empresarios, etc.
- Sociedad Civil: electores, periodistas, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos y civiles, sindicatos, etc.
- Organizaciones del crimen organizado.

## 1. C. Naturaleza del fraude.

En el recorrido histórico de estos últimos 20 años se ha producido un paulatino proceso de mutación del fraude que tiene importantes implicaciones para la observación. Cabe así pues, destacar los fenómenos siguientes:

Por una parte, en muchos países donde se realiza la observación electoral, se ha observado un desplazamiento del fraude de los entornos urbanos, caracterizados por mayores niveles de formación, a las zonas rurales más vulnerables a la intimidación y la presión de los actores político-electorales y menos accesibles al escrutinio externo. Se invisibiliza, así pues, el fraude.

Estos esfuerzos de ocultación del fraude forma parte de un proceso más general de sofisticación del fraude. Los agentes del fraude ya no buscan producir resultados escandalosamente sospechosos que arrojan adhesiones del 80-90%, sino que buscan garantizar el triunfo de una opción mediante resultados que no generen sospechas y salvaguardan unos mínimos niveles de pluralidad en la competencia y representatividad resultante. Se civiliza, así pues, el fraude administrando sutilmente la producción de resultados a todos los niveles.

Por otra parte, el fraude también se ha desplazado desde los tradicionales entornos de la votación y escrutinio a nivel de colegio electoral hacia los dos extremos más vulnerables y a la vez nucleares del edificio electoral: el censo electoral y la transmisión de los resultados. El censo electoral debe constituir un reflejo fidedigno del cuerpo electoral y por lo tanto garantizar el ejercicio efectivo del principio de universalidad del sufragio mientras que la transmisión de resultados debe garantizar el carácter inalterable de los votos emitidos. El uso de la tecnología al servicio del proceso electoral, transmisión informatizada de resultados por ejemplo, ha contribuido a situar el fraude en espacios menos visibles y más sofisticados y por lo tanto menos accesible a la observación y fiscalización por parte de la sociedad civil. Sin embargo, la tecnología también constituye una ventana de oportunidad para detectar el fraude como se demostró en algunos casos cuando la accesibilidad en la red de los resultados, imprudentemente permitida por los agentes del fraude, permitió la detección del mismo.

En la mayoría de los casos, el fraude se perpetra de forma discreta con la intención de ocultarlo. Sin embargo, en algunos casos, se busca deli-

beradamente lo que podríamos llamar una “ostentación del fraude” como estrategia de exhibición intimidatoria del poder (visualizar dónde se sitúa y quién controla y administra el poder).

### **1. D. Fraude y malas prácticas**

Lo que distingue el fraude de las malas prácticas es la existencia de la intencionalidad como dimensión operativa del fraude. El fraude se basa en una manipulación intencionada en cualquier etapa electoral dirigida a alterar los resultados con el objetivo último de distorsionar la formación y/o expresión de la voluntad popular.

Los tipos más frecuentes de malas prácticas se dan en forma de irregularidades, deficiencias, negligencias cometidas por los distintos actores del proceso, Administración Electoral, partidos políticos, electores, etc., en las diferentes etapas del proceso que no responden a ninguna intención de manipulación y alteración de la voluntad popular y que, por lo tanto, pueden corregirse si existe buena voluntad: errores en el censo en forma de faltas de ortografía, escasez o falta de calidad de la tinta indeleble, no aplicación de la tinta indeleble por falta de formación de miembros de la mesa, errores o fallos tecnológicos de la página web de la Administración Electoral durante la transmisión de resultados, retraso en la resolución de contenciosos por mala gestión o falta de personal. Un miembro de mesa que rellena la urna con papeletas marcadas comete fraude, si olvida sellar la urna ha cometido una irregularidad. Sin embargo, el efecto acumulativo de irregularidades cometidas a gran escala puede producir una distorsión de la voluntad popular, y por ende causar los mismos efectos que el fraude.

### **1. E. Ámbito de actuaciones del fraude**

El fraude puede afectar cualquier fase del proceso electoral. Puede, asimismo, operar tanto durante el proceso de formación de la voluntad popular como en el transcurso del proceso de expresión de esa misma voluntad, vulnerando principios y derechos electorales internacionalmente reconocidos y protegidos en los Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Éstos determinan la calidad democrática de las elecciones, entendiendo elecciones democráticas como aquellas que reflejan fielmente la voluntad popular democráticamente formada y libremente expresada. Las elecciones democráticas constituyen, de hecho, un eficaz instrumento que

permite canalizar y acomodar de forma pacífica la diversidad de intereses y divisiones presentes en la sociedad.

En el proceso de formación de la voluntad popular deben concurrir dos principios nucleares sin los cuales es difícil hablar de elecciones democráticas: pluralidad en la competencia y equidad en esa misma competencia. Por otra parte, en el proceso de expresión democrática de la voluntad popular confluyen un conjunto de principios y derechos electorales que deben garantizarse: libertad de sufragio (voto no coaccionado, voto secreto, voto informado), igualdad del sufragio, universalidad del sufragio (censo no discriminatorio, incluyente, fiable, accesibilidad del voto), inalterabilidad de los resultados.

Con el objetivo de distorsionar la voluntad popular, el fraude vulnerará cualquiera de estos principios nucleares manifestándose en cualquier etapa del proceso electoral.

### **1. F. Fraude sistémico**

Abordar las distintas técnicas de fraude requiere, en primer lugar, hacer mención al fraude sistémico, aquel que se comete desde el corazón del sistema mismo, es decir al amparo del marco normativo. Este concepto nos remite a la existencia y uso de una legislación, procedimientos y reglamentos electorales contrarios a los principios y derechos electorales reconocidos y protegidos internacionalmente con el fin de condicionar los resultados de unas elecciones y, por ende, alterar la voluntad popular en su fase de formación y expresión.

También dentro de este concepto incluiremos a toda normativa que sin ser explícitamente contraria a dichos principios y derechos electorales, es deficiente y, por lo tanto, facilita la comisión, de forma deliberada o no, de fraude. Por ejemplo, el voto en urnas móviles, otorgado con el legítimo propósito de garantizar el derecho al voto a las personas incapacitadas para desplazarse a los colegios electorales, puede constituir un eficaz instrumento de fraude al amparo de una normativa que no blindó dicha práctica con los suficientes candados de seguridad. Lo mismo ocurre con el voto en colegios especiales, centros de trabajo, hospitales, universidades, cuarteles, convertidos en lugar de votación exclusivamente para sus trabajadores, y la inscripción de votantes el mismo día de las elecciones. El fraude sistémico vulnera en las distintas fases del ciclo electoral y de muy variadas formas los derechos y principios electorales nucleares: universalidad, igualdad, libertad de sufragio,

pluralidad y equidad en la competencia, derecho a un voto libre, secreto e informado y derecho a un escrutinio fidedigno.

## **2. Técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral.**

Sin ánimo de pretender ofrecer un desglose exhaustivo de las técnicas de fraude, señalaremos desde la perspectiva del ciclo electoral algunas de las técnicas y pautas de fraude más habituales.

### **2. A. Definición del marco de la competencia político-electoral.**

Se pueden adular las reglas básicas de la competencia-político-electoral mediante las siguientes técnicas:

#### **2. A. a) Sistema electoral**

1. Delimitación y definición del tamaño de las circunscripciones electorales con intención de favorecer candidaturas determinadas manipulando la ubicación de los cuerpos electorales en función de los resultados electorales deseados (gerrymandering). Vulnera el principio de igualdad de sufragio.

2. Establecimiento de umbrales electorales excesivamente altos al objeto de restringir indebidamente el derecho a la participación y la representación política.

3. Establecimiento de fórmulas de asignación de escaños por circunscripción y de conversión de votos en escaños destinadas a sobredimensionar la representación en los órganos legislativos de ciertos partidos en detrimento de otros. Al igual que la manipulación en la delimitación de las circunscripciones, dicha práctica atenta contra el principio de igualdad de sufragio y distorsiona el principio de representación política que está sustentado en la igualdad de sufragio y la proporcionalidad electoral. El voto deja de tener el mismo valor ya que en virtud de estas fórmulas, se producirán grandes variaciones en el precio de un escaño en términos de voto. El Sistema de Prima por el cual se otorga un bonus en términos de escaños al partido vencedor es la manifestación más visible de la vulneración del principio de igualdad de sufragio y proporcionalidad electoral.

## **2.A. b) Registro de candidatos.**

1. Se elabora un cuerpo normativo que altera el marco de la competencia político-electoral para favorecer o garantizar el triunfo de una opción en liza. Para ello, se establecen condiciones indebidamente onerosas para la participación política y la competencia electoral de partidos y candidatos al objeto de restringir la competencia electoral a un número reducido de actores sin posibilidades reales de optar a la alternancia, o abriéndola a partidos satélites para proporcionar la ficción de competencia plural y sembrar confusión entre el electorado. El cierre de la competencia se puede producir en el origen, es decir en la fase de creación del partido político y su reconocimiento legal ya que los partidos políticos no registrados no podrán concurrir a las elecciones. Se presentan a continuación algunas condiciones indebidamente restrictivas que vulneran el derecho a la participación política (concesión de estatus legal como partido político) y el principio de pluralidad en la competencia electoral (registro del partido político o candidato para concurrir a las elecciones), elemento consustancial de unas elecciones democráticas que garantiza la diversidad en las opciones presentadas al cuerpo electoral.

- a) exigencia de un número excesivamente alto de afiliados para adquirir la condición jurídica de partido político.
- b) exigencia a los partidos políticos candidatos a registrarse oficialmente de tener un número excesivo de oficinas de representación o exigencia de presencia de estas oficinas en parte o todo el territorio del país.
- c) exigencia a los partidos de proporcionar una lista de todos sus afiliados en cada región a un órgano de registro regional. En un contexto de régimen autoritario donde prevalece la confusión entre partido y Estado, donde el Estado es el primer agente económico, donde la discrepancia política puede tener un alto coste en términos de empleo, acceso a bienes y servicios, esta última exigencia condena a los partidos opositores a la marginalidad del sistema ya que gran parte de la población no querrá señalizarse como miembro de la oposición.
- d) exigencia a partidos no representados en el parlamento o a candidatos independientes de presentar un número excesivo de firmas de apoyo, discriminatorio con respecto a partidos presentes en el parlamento, exigencia destinada a no abrir la competencia electoral a nuevos actores o abrirla de forma controlada.
- e) establecimiento de un sistema de verificación de las firmas de apoyo insuficientemente reglado y transparente lo que en un contexto de

fragilidad institucional (falta de independencia de la Administración Electoral) da pie a un proceso de verificación discriminatorio instrumentalizado para abrir de forma controlada o cerrar el espacio de la competencia electoral

2. Se abre el espacio de la competencia política, legalizando la creación de partidos, deliberadamente a muy escaso tiempo de las elecciones de tal forma que concurren a éstas actores anémicos, que no han tenido tiempo de organizarse para concurrir en igualdad de condiciones a las elecciones y no tienen ninguna posibilidad de alterar el status quo, pero dan legitimidad a unas elecciones formalmente multipartidistas.

## **2. B. Definición del cuerpo electoral. Registro de votantes.**

La aplicación efectiva del principio de universalidad del sufragio se garantiza mediante la elaboración de un registro censal, incluyente, no discriminatorio y fiable, que debe constituir un fiel reflejo del cuerpo electoral. Cualquier alteración de esa fotografía tiene un impacto en el resultado electoral y por lo tanto distorsiona la voluntad popular. La manipulación del censo electoral, una de las manifestaciones más comunes del fraude, puede realizarse desde el marco normativo, mediante el establecimiento de obstáculos operativos en el registro de las personas (en caso de registro electoral activo), o mediante la deliberada omisión del deber de actualización del censo electoral. En todo caso persigue dos objetivos: impedir el ejercicio del derecho a voto a segmentos determinados de la población (oposición, población vulnerable, mujeres, minorías, indígenas) y por otra parte, otorgar el derecho al voto a segmentos de la población sin derecho a voto. Algunas técnicas de manipulación del censo se presentan a continuación:

1. exclusión por ley del censo electoral de ciudadanos en razón del género, la ideología, la raza, la capacidad económica, la orientación sexual etc...

2. no se procede deliberadamente a la actualización del censo. No se registran las defunciones, los cambios de domicilio, no se depuran las duplicaciones. De este modo se altera el cuerpo electoral manteniendo/incluyendo en el censo fallecidos, no residentes, emigrantes, menores de edad, lo que facilita el voto múltiple y la suplantación.

3. Se establece por ley o en la práctica procedimientos para permitir censar temporalmente segmentos de la población no residente en una circuns-

cripción determinada al objeto de alterar el equilibrio electoral en elecciones sobretodo municipales.

4. Se censa a poblaciones transfronterizas con el fin de alterar el equilibrio étnico en contextos donde el comportamiento electoral obedece a lealtades étnicas.

5. Se establece para el registro censal condiciones exclusivamente encaminadas a excluir un segmento determinado de la población, como el requisito de un periodo de residencia permanente/ ininterrumpida excesivamente largo, lo que excluye a los refugiados y exiliados. Una herramienta utilizada sobre todo en referéndums.

6. Se establecen excesivas trabas burocráticas estableciendo plazos draconianos para la obtención de documentación difícil de obtener en el contexto de una Administración con pocos medios, ineficaz, y excesivamente centralizada. Con ello se pretende obstaculizar el registro censal de población incómoda al poder establecido. Por otra parte, en un contexto de salida de conflicto civil, se exige a dicha población incómoda aportar certificados que evidencian una afiliación política pasada con el objetivo de que la memoria colectiva de una brutal represión actúe de freno para presentar dichos certificados,

7. No se informa o se proporciona información insuficiente sobre el proceso censal con intención de excluir a determinados segmentos de la población.

8. Se establece un periodo muy corto para la subsanación de errores o no se informa sobre dicho periodo.

9. Se comete deliberadamente errores en la transcripción de los datos en el censo en zonas cuya población se quiere excluir.

10. Se realizan múltiples inscripciones en el censo para permitir el voto múltiple y la suplantación.

11. Ubicación de centros electorales a mucha distancia de centros poblacionales que se quiere excluir, obstáculos operativos.

12. Insuficiente suministro de material o medios logísticos para registrar durante el proceso censal con la intención de excluir una determinada población: se proporciona un número insuficiente de cámaras de fotografía, de kits biométricos; se proporciona una bicicleta en vez de un coche a los agentes encargados de registrar en zonas muy amplias, o un coche para, en un periodo muy corto, inscribir una población numerosa distribuida en un extenso territorio.

13. Se procede a un registro intensivo en zonas afectas a una determinada candidatura capturando en el mejor de los casos el 100% de la población residente de la zona , llegando hasta capturar el 130 o 140 % de la población con derecho a voto mediante inscripción de menores, ciudadanos residentes en otras zonas. En sentido inverso, se procede a un registro de baja densidad/intensidad en zonas mayoritariamente hostiles a dicha candidatura mediante el establecimiento de obstáculos operativos mencionados

## **2. C. La Autoridad Electoral.**

La autoridad electoral es la encargada de garantizar la limpieza del proceso y de custodiar el ejercicio libre y efectivo del voto ciudadano. Es utilizada bajo coacción o cooptación para alterar el proceso electoral

La actuación de la Autoridad Electoral debe estar presidida por los principios de independencia, neutralidad, imparcialidad, transparencia y eficacia. Si su independencia y neutralidad no se ven garantizadas ni en la ley ni en la práctica, ésta se convierte en sus distintos niveles en un poderoso instrumento de ejecución del fraude que actúa por comisión, omisión o coacción, adulterando documentos, convalidando documentos fraudulentos, encubriendo actos irregulares, proclamando resultados dudosos, etc. Por ello, la composición de la Administración Electoral se convierte en una cuestión de máxima importancia política realizándose grandes esfuerzos por asegurar su control.

### **2. C. a) Carencias normativas que favorecen el fraude**

1. Ley que establece la composición de la Administración Electoral a todos sus niveles no garantiza su independencia y neutralidad, porque sus miembros pertenecen al partido en el gobierno o a partidos satélites o a organizaciones de la sociedad civil que dependen de las estructuras y presupuesto estatales y que por lo tanto son muy vulnerables a la presión, especialmente, en contextos donde se produce una confusión entre Estado y partido.

2. Inexistencia en el marco legal de la figura del delito electoral, o en su caso regulación deficiente de dicha figura.

3. Inexistencia de sanciones legales eficaces (proporcionales al delito electoral y ejecutables) que puedan servir de poderosos instrumentos de disuasión del fraude.

## **2. C. b) Técnicas de fraude utilizadas por la Autoridad Electoral en sus distintos niveles.**

1. La Administración Electoral se niega a proporcionar información vital que contribuye a garantizar la transparencia y un control plural del proceso:

- a) se niega a proporcionar copia del censo a los partidos políticos y observadores para permitir a estos actores verificar la calidad del censo, detectar duplicaciones, errores, presencia de menores, fallecidos, no residentes.
- b) se proporciona información deliberadamente errónea o incompleta sobre el número de colegios electorales y su ubicación lo que facilita el establecimiento y uso de “colegios fantasmas”: colegios que no son registrados oficialmente como tales, en los que no se produce ninguna votación, pero para los cuales sin embargo se anuncian resultados alcanzando un 100% de participación y un 95% para una opción determinada.
- c) la Administración Electoral no da información sobre el número de quejas, reclamaciones o contenciosos electorales presentados formalmente por la oposición, organizaciones o votantes y sobre el contenido de las mismas. Se pretende obstaculizar o impedir el seguimiento y control por parte de los actores del proceso electoral de la resolución de estos contenciosos y ocultar la naturaleza y magnitud de las irregularidades denunciadas.

2. Dictar resoluciones discriminatorias sobre las quejas, reclamaciones y contenciosos electorales favoreciendo sistemáticamente las tesis de una parte.

3. utilizar tácticas dilatorias en la resolución de quejas y contenciosos que impiden la restitución a tiempo de los derechos electorales a candidatos y votantes o simplemente ignorar las quejas.

4. Establecimiento de trabas burocráticas y empleo de tácticas dilatorias para entregar a tiempo las credenciales a ciertos grupos de observadores nacionales con el fin de privarles de su derecho y capacidad de control de las elecciones.

5. Sustitución de miembros de los colegios electorales por la Comisión Electoral Central en las zonas donde no se han producido los resultados esperados, por otros miembros más complacientes y activos con el fraude.

6. Alteración y fabricación de las actas a nivel de colegio electoral o en la fase de consolidación de los resultados por parte de miembros de la Administración Electoral.

## **2. D. La Campaña electoral**

### **2. D. a). Técnicas de fraude que atentan contra la libertad de campaña**

1. Secuestro, asesinato de candidatos, simpatizantes y/o votantes. El uso de la violencia tiene una función muy precisa: mandar un mensaje que atemorice y aterrorice la población con el objetivo de alterar la voluntad popular.

2. Ejercicio de la intimidación que implica la amenaza del uso de la violencia y/o amenaza de privación de bienes y servicios cuya concesión depende del gobierno o de líderes locales. En contextos autoritarios se utiliza los eficaces mecanismos de presión y control social sobre una población dependiente de las estructuras y presupuesto estatal (funcionarios, empleados públicos, militares, trabajadores de empresas públicas, etc.) administrando eficientemente el miedo y temor a la penalización en términos de pérdida de empleo, status, privilegios, acceso a servicios, en caso de que los resultados esperados no se produzcan.

3. Intimidación y coacción ejercida sobre población dependiente del presupuesto estatal para acudir a manifestaciones de apoyo al candidato gubernamental al objeto de crear la ficción de un apoyo masivo a éste y predisponer a unos resultados no cuestionables. Dicha estrategia persigue dos objetivos:

-emitir una señal clara al resto del electorado de donde reside la opción ganadora lo que constituye un mensaje extremadamente eficaz en los contextos donde la concesión de bienes y servicios depende del presupuesto y estructuras estatales, donde se produce una confusión entre partido y Estado.  
-anticipar y subrayar la previsibilidad de unos resultados electorales determinados para que el triunfo y el margen de ese triunfo no sea cuestionado.

4. Intimidación y coacción a dueños privados de paneles publicitarios destinados a la colocación de propaganda política para que no vendan estos espacios a la oposición bajo la amenaza de retirarles la licencia de explotación de dichos espacios. La difusión del mensaje se ve reducida y atenta también contra el principio de equidad de la campaña.

5. Ley no garantiza plenamente las libertades fundamentales, de expresión, asamblea, información, movimiento, manifestación.

6. Ley incluye la figura del delito de atentado contra el honor al presidente y candidatos cuya aplicación es susceptible de instrumentalizarse para restringir indebidamente el derecho a la expresión e información.

## **2. D. b) Técnicas de fraude que atentan contra la equidad de la campaña**

El marco normativo y su aplicación debe garantizar una campaña electoral sobre la base de la igualdad de condiciones plasmada en un acceso equitativo a los recursos públicos, la neutralidad, imparcialidad de las Autoridades y una aplicación imparcial de la ley.

### *1-La financiación de la campaña*

— La financiación de la campaña afecta directamente la equidad y competitividad electoral además de la calidad del vínculo de representación, el funcionamiento de las instituciones políticas, la definición de las políticas públicas y las condiciones de gobernanza de un país. La transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos que reciben los partidos y los candidatos constituye uno de los objetivos principales de cualquier sistema de regulación de la financiación de las campañas. La transparencia no sólo actúa como antídoto contra la corrupción al poner al descubierto conflictos de interés, sino que cumple un papel central en la garantía del voto informado. Una financiación adecuadamente regulada, eficientemente auditada y transparente contribuye a reforzar la equidad en la competencia electoral. Las técnicas de fraude más común al respecto son las siguientes:

- a) Ausencia de regulación o regulación deficiente respecto a la financiación de la campaña.
- b) Inexistencia de disposiciones legales que establezcan un techo a los gastos de campaña.
- c) Inexistencia de disposiciones legales que regulan las fuentes de financiación, (privadas, públicas o mixtas).
- d) Inexistencia de disposiciones legales que obliguen a transparentar los gastos de campaña.
- e) Inexistencia de un calendario realista para la rendición de cuentas que permita transparentar la financiación dentro de plazos

razonables. Se establece un plazo límite excesivamente amplio para la rendición de cuentas, por ejemplo uno o dos años tras las elecciones.

- f) Inexistencia de normativa que contemple el establecimiento de un órgano auditor/fiscalizador con capacidad jurídica para auditar las cuentas y capacidad sancionadora.
- g) No se dota al órgano auditor y fiscalizador de los medios financieros y materiales necesarios para llevar a cabo sus funciones con independencia.
- h) Las sanciones establecidas por la ley no tienen capacidad disuasorias y no pueden cumplir el objetivo de garantizar la equidad en la competencia.
- i) Deficiente normativa y procedimientos capaces de enfrentar la infiltración del dinero proveniente del crimen organizado.

## *2-Los Medios de Comunicación*

En relación a los medios de comunicación tanto las disposiciones legales como la práctica deben garantizar la pluralidad y libertad de información, un acceso razonablemente equitativo de todos los contendientes a los medios de comunicación públicos, un tratamiento en igualdad de condiciones por parte de los medios de comunicación privados y una cobertura imparcial de la campaña.

- a) Libertad de información no suficientemente garantizada por ley.
- b) Intimidación ejercida contra periodistas o medios para limitar libertad de información.
- c) Coacción a los medios para restringir el acceso a ciertos candidatos lo que atenta contra la pluralidad de la información.
- d) Abuso de la doble calidad de cargo institucional y de candidato para garantizar la omnipresencia en los medios de comunicación públicos lo que produce un desigual acceso a los medios de comunicación públicos, un abuso de recursos públicos al no otorgarse el mismo espacio a los otros candidatos, y por lo tanto una gran inequidad en la competencia.
- e) Cobertura sesgada por parte de medios de comunicación públicos para favorecer una candidatura.

- f) Distribución discriminatoria por parte de los órganos competentes de la franja horaria para la difusión de propaganda electoral por parte de los candidatos. Se reserva la franja horaria de mayor audiencia a candidatos gubernamentales y se relega a horarios de reducida audiencia a los otros candidatos.

### *3- La compra de votos.*

La compra de voto o compra de conciencias es una de las técnicas de fraude más antigua que nace de la mano de la competencia electoral. Tiene mayor incidencia en los países con altos índices de pobreza y de analfabetismo y actúa como un pesado lastre contra el desarrollo democrático. Vulnera la libertad de elección y erosiona el principio de equidad en la competencia al favorecer en la contienda a los actores con mayor capacidad de compra de conciencia. Al igual que la intimidación, la compra de voto es una de las prácticas fraudulentas más difícil de detectar al producirse en espacios privados no accesibles a partes ajenas a la transacción. Sus múltiples manifestaciones abarcan desde las transacciones más sutiles de intercambio de favor, hasta las operaciones más elementales de compra de voto. Así pues altera el proceso electoral, entre otros, en forma de ofertas o promesas de empleo, amenazas de despido, pago de comisiones por servicios prestados, compromisos sobre contratos futuros, adopción o adaptación de la legislación para favorecer ciertos intereses (clientelismo que hipoteca futuras políticas públicas), oferta de cualquier tipo de bienes materiales, alimentos, electrodomésticos, etc. Garantizar el secreto de voto contribuye a reducir los efectos perversos de esta práctica al privar a los agentes “compradores” de mecanismos eficientes para controlar el voto comprado. Se presenta a continuación algunas de sus manifestaciones más comunes y visibles:

- a) Compra directa de tarjetas de votación cuyos titulares son votantes de la oposición para asegurarse de que no acudirán a votar o para usarlas fraudulentamente mediante la suplantación.
- b) Captación piramidal del voto: entrega de una cantidad determinada de dinero a cambio de garantizar el voto de un número establecido de familiares o amigos cuyos datos se deben proporcionar para el posterior control a nivel de colegio electoral. El uso del teléfono móvil para captar la fotografía del voto marcado, el acompañamiento en cabina, el resultado obtenido a nivel del colegio electoral constituyen unos de

los métodos más comunes para controlar este voto comprado, junto con la presencia intimidatoria en el Colegio electoral.

- c) Entrega de tarjetas de débito a votantes que serían activadas tras las elecciones en función del resultado.
- d) Entrega de bienes para beneficio personal de líderes locales quienes a cambio garantizarán el voto de la comunidad en sociedades donde prevalece una estructura de lealtad comunitaria.
- e) Entrega a líderes locales de comunidades indígenas de bienes y servicios para el beneficio de la Comunidad, construcción de un puente, obra para conducción de agua, sacos de semillas para cultivo, etc. Esta compra de voto realizada en comunidades indígenas directa o indirectamente a través del líder no requiere mecanismos de control posterior ya que el código de honor sacraliza el trato acordado.
- f) Entrega de vales para la recogida de alimentos u otros bienes almacenados en domicilio del representante de partido de cada distrito. La entrega se realiza después de las elecciones y está condicionada al triunfo a nivel de colegio electoral.
- g) Compra de voto institucionalizada mediante la cual se incorpora a programas sociales a población que compromete su voto y aporta prueba de ello. En algunos países la distribución de bienes de primera necesidad en zonas depauperadas se realiza a plena luz del día los días previos a las elecciones, llegándose a ofrecer neveras, microondas en zonas carentes de electricidad.

## **2. D. c) Otras técnicas de fraude que afectan la equidad de la campaña**

- a) Disposición legal que obliga a los partidos y candidatos a solicitar (en lugar de sólo notificar) autorización a la Administración Electoral o las Autoridades Locales para celebrar los mítines o manifestaciones durante el periodo de campaña electoral. En contextos donde la independencia y la neutralidad de dichas Autoridades no están suficientemente garantizadas, la libertad de asamblea y manifestación de ciertos partidos y candidatos y el derecho al acceso a recursos públicos en igualdad de condiciones son susceptibles de verse limitados al utilizar dicha potestad las Autoridades para favorecer una candidatura en detrimento de otra.
- b) La denegación (sistemática) a ciertas candidaturas de acceso a espacios públicos céntricos para la celebración de mítines no sólo vulnera el

principio de acceso equitativo a los recursos públicos sino que también reduce la capacidad de difundir propuestas programáticas y la eficacia en la difusión del mensaje limitado a ámbitos más reducidos y a espacios con menor fuerza simbólica.

- c) uso y abuso de fondos públicos, y de la maquinaria estatal en beneficio de un candidato.
- e) Páginas web oficiales de la Administración Electoral con la foto del candidato oficial y no de los otros. Se produce la inequidad en la competencia al amparo de la confusión entre candidato y presidente.
- f) Periódicos locales o estatales financiados con presupuesto local/estatal con material de un sólo candidato.
- g) Realización de encuestas durante la Campaña para predisponer a la población a favor de una opción. Se realizan violando las mínimas exigencias metodológicas.
- h) No se realizan campañas de educación cívica y al votante en contextos de elevado analfabetismo para crear un entorno favorable a la manipulación y compra de conciencias a favor de una candidatura, vulnerando el derecho a un voto informado. El voto constituye un consentimiento informado.
- i) Uso y abuso de fondos públicos, y de la maquinaria estatal en beneficio de un candidato, autoridades locales, funcionarios, líderes locales participan activamente en la campaña vulnerando además principio de neutralidad de las autoridades, acceso no equitativo a los medios de comunicación.

## **2. D. d) Otras técnicas de fraude relativas a la manipulación del material electoral**

Se puede producir una manipulación del material electoral previamente a las elecciones con la activa participación o complicidad de la autoridad electoral como lo ilustran los siguientes ejemplos:

- Distribución irregular de tarjetas de votación utilizando el nombre de personas fallecidas e emigrantes con el propósito de suplantarlas.
- Distribución de falsas credenciales a Representantes de partidos y observadores locales con el fin de asegurar el control de la votación y recuento a nivel de colegio electoral y a la vez proporcionar la ficción de un control plural.

- Fabricación de papeletas en un número muy superior a las necesidades reales para permitir su uso fraudulento, voto múltiple, relleno de urnas.
- La falta de blindaje con eficaces mecanismos de seguridad del proceso de custodia de las papeletas permite la distribución y uso ilegal de papeletas para cometer el relleno de urnas y voto múltiple. Hacer, por ejemplo, recaer la responsabilidad de la custodia en un miembro de la mesa electoral quien debe guardar en su domicilio privado el material comporta un riesgo considerable ya que puede ser fácilmente vulnerable a la presión

## **2. E. La Votación**

1. Impedir que se llegue al quórum para la apertura de la mesa en bastiones de la oposición.
2. Impedir que acudan los miembros de la mesa designados y sus suplentes para forzar sustitución por personas presentes afines al partido que instigó dicha estratagema.
3. Intimidación dirigida a miembros de la mesa para que toleren o participen en el fraude mediante la presencia en el recinto de personas no autorizadas identificadas con el poder con la función de supervisar el trabajo de los miembros de la mesa.
4. Presencia de personas no autorizadas identificadas con el poder local, partidista cuyo objetivo es la intimidación y el control del voto comprado.
5. Ubicación del colegio electoral a gran distancia de cierta población para obstaculizar el ejercicio efectivo del sufragio.
6. Uso de la violencia en bastiones de la oposición para atemorizar los electores, privarles de sus derecho a voto y producir los resultados deseados.
7. Retraso importante (horas) sin justificación en la apertura de los colegios para cansar a los electores que desisten y proceder al relleno de urnas y fabricación de resultados.
8. Cierre anticipado en bastiones de la oposición.
9. Dimensión deliberadamente reducida del recinto donde se producen grandes concentraciones de votantes lo que facilita la vulneración del secreto del voto, el control de este voto y cualquier comportamiento

fraudulento no advertido por los miembros de la mesa debido al caos reinante, voto múltiple, relleno de urna.

10. Miembros de mesa dejan votar a electores no inscritos en el censo o con tarjeta de votación falsa, o de las que no son titulares. O les dejan votar varias veces.
11. Presencia de observadores y representantes de partido falsos para intimidar, participar en el fraude y dar ficción de control plural.
12. Voto múltiple: exige la previa entrega de tarjetas de votación u otros documentos acreditativos a un grupo numeroso de personas que les permita votar varias veces, suplantando votantes o asumiendo identidades distintas a las suyas previamente incorporadas al censo. Necesita la complicidad de los miembros de la mesa y lo facilita la posibilidad de inscribirse en el censo el mismo día.
13. Fallos deliberados en la distribución del material: insuficiente material sensible en zonas donde se quiere reducir o impedir la votación, sólo se reciben las papeletas de un partido, o se reciben en cuantía insuficiente, no se recibe la tinta indeleble o es de muy mala calidad facilitando el voto múltiple.
14. Secuestro de material electoral desde el centro de distribución para rellenar las urnas y manipular las actas en casas privadas.
15. Relleno de urnas: Las técnicas son variadas: 1-perpetrado por miembros de mesa, observadores, representantes de partido quienes abren la urna y la llenan con papeletas que marcan; 2-electores depositan fajos de papeletas en la urna con la complicidad de miembros de mesa.
16. Uso de teléfono móvil como instrumento eficaz para controlar el voto comprado. La fotografía de la papeleta marcada será la prueba del voto emitido.
17. Uso de urnas no transparentes facilita el relleno de urnas.
18. Uso de urnas móviles, destinadas, en teoría a una población incapacitada para desplazarse al colegio electoral, que registran un número de votos imposible de depositar durante la jornada electoral, más de 900 votos, para un periodo de votación de 10 horas. Los cálculos optimistas para la modalidad de voto en urna móvil donde se debe acudir a los domicilios de los votantes establecen el tiempo mínimo necesario por voto emitido en unos 5 minutos. El uso fraudulento del voto en urna móvil se concentra especialmente en zonas rurales

y semi-rurales, más vulnerables a la presión y menos accesibles a la observación. Se utiliza el voto en urnas móviles al objeto de obtener una alta participación legitimadora y producir los resultados esperados a favor de una opción determinada.

19. Transporte de votantes de un municipio a otro para modificar el equilibrio electoral con la complicidad de autoridad electoral.
20. Secuestro de miembros de mesa encargados de transportar en motocicleta actas de resultados de sus colegios electorales a centros de agregación para forzarles a cambiar los resultados o a cambiar sus actas por otras previamente cumplimentadas.
21. Establecimiento de Colegios Fantasmas.

## **2. F. Recuento**

1. Colocación de representantes de partidos y de observadores a una distancia que imposibilita la correcta observación del recuento de papeletas.
2. Uso de tácticas dilatorias destinadas a prolongar las operaciones de cierre y recuento hasta muy altas en la madrugada con el fin de expulsar a los observadores y representantes de partidos por agotamiento y proceder a la alteración de los resultados en las actas. Recuentos de 700 papeletas que duran desde las ocho de la tarde hasta las tres de la madrugada en contextos de buenos niveles educativos responden a ese objetivo.
3. Presencia de personas no autorizadas asociadas con el poder para intimidar a los observadores, y representantes de la oposición, obligarles a firmar las actas de resultados y disuadirles de presentar quejas formales con respecto a los resultados establecidos para el colegio electoral.
4. No incorporación de las quejas formales de representantes de partidos u observadores sobre el proceso de recuento en violación de la normativa.
5. Miembro de mesa entrega actas en blanco para que representantes de partido y observadores firmen bajo intimidación.
6. Miembros de la mesa invitan a los observadores internacionales a cenar en una sala distinta en pleno escrutinio como estrategia de distracción para proceder a manipular el recuento.

7. Miembro de la mesa no exhibe a la vista de todos cada una de las papeletas contabilizada lo que facilita la adjudicación fraudulenta de votos.
8. Miembro de mesa valida como buenas fajos de papeletas introducidas en urnas como consecuencia de relleno de urna.
9. Miembros de la mesa no contrasta número de votos emitidos en urnas y número de votantes registrados y firmas en el censo.
10. Miembro de mesa rellenan a lápiz actas con vista a facilitar su posterior corrección a nivel de la consolidación de los resultados.
11. Miembros de mesa alteran las actas de resultados.
12. Miembros de mesa no entregan actas de resultados a representantes de partido ni a observadores, salvaguarda importante contra la posterior manipulación de resultados.
13. No se expone el acta de resultados a la puerta del colegio electoral.

## **2. G. Consolidación de resultados**

1. No se permite el acceso a representantes de partidos ni a observadores locales e internacionales al centro de consolidación de los resultados para la provincia donde se procede a la alteración o simple fabricación de resultados.
2. El establecimiento de distintas salas separadas para la recepción del material, la recepción de las actas, y la transmisión informatizada de los resultados al centro nacional de cómputo, a las que representantes de partidos y observadores tienen limitado o nulo acceso, sobretodo referente a la última fase, resta transparencia al proceso y facilita la comisión de fraude. Se niega acceso a las fases cruciales, recepción de actas y transmisión informatizada de datos alegando el riesgo de perturbación del trabajo del trabajo en proceso.
3. No se vuelcan los resultados por colegio electoral en un acta gigante accesible a los observadores y representantes de partidos a medida que van llegando las actas sino sólo después de haber sido transmitidos informaticamente, lo que no garantiza la autenticidad de los resultados que pueden haber sido manipulado en la fase de recepción de las actas o de transmisión.
4. La facultad legal dada a los miembros de las mesas de la comisión electoral provincial para corregir errores matemáticos es utilizada ilegalmente por éstos para alterar los resultados.

5. Se permite la presencia de observadores y representantes de partidos sólo en la sala donde se vuelcan los resultados por colegio electoral en el acta de consolidación después de su transmisión informática.
6. Entrega de actas en blanco para que los miembros de la comisión electoral provincial las rellenen según instrucciones recibidas.
7. Entrega de actas cuyos resultados se cambian cuando no corresponden a resultados esperados.
8. Suspender la consolidación de resultados alegando cansancio de los miembros de la comisión electoral provincial o problemas técnicos con el objetivo real de librarse de testigos incómodos y reanudar el proceso sin haber informado de ello con suficiente antelación para adaptar los resultados a los objetivos asignados, que van modulándose a lo largo de la noche en función de las necesidades.
9. Caída del sistema de transmisión informática creando un agujero negro utilizado para manipular los resultados.

## **2. H. Resoluciones de quejas, reclamaciones y contenciosos electorales.**

El fraude se instrumentaliza mediante la disuasión, la excesiva burocratización, uso de tácticas dilatorias y la parcialidad en la resolución de los recursos electorales.

1. Ley que limita los actores facultados para interponer quejas o recursos electorales. En algunos países ni los votantes ni los observadores nacionales están facultados para presentar quejas formales.
2. La ley establece unos plazos demasiado largos para la resolución de los contenciosos y quejas que impiden la debida reparación del daño y la restitución de los derechos electorales, se da plazos a la justicia electoral de hasta uno o dos años para dictar resoluciones.
3. Se establecen requisitos burocráticos excesivos que obstaculizan o disuaden la presentación de quejas y reclamaciones, plazos excesivamente cortos, documentación difícil de aportar, etc.
4. Los sistemas políticos autoritarios con eficaces mecanismos de control social constituyen en sí unos eficaces instrumentos de disuasión que explican la reticencia o negación de la población a interponer quejas y reclamaciones formales que dejen rastro administrativo por el temor a represalias asociadas a la discrepancia. Cuando la

autocensura no funciona entra en juego la intimidación: intimidación dirigida a representantes de partidos de la oposición u observadores a nivel de colegio electoral o en el centro de consolidación de los resultados dirigida a que se abstengan de presentar cualquier queja o a castigar el ejercicio de este derecho persiguiendo además un efecto ejemplarizante. Abundan los casos de representantes de partidos de la oposición u observadores nacionales electorales expulsados del colegio electoral tras haber presentado una queja formal denunciando un relleno de urna. Se manda, así pues, un mensaje claro al resto de representantes de partidos y observadores electorales.

5. Si en un contexto de sistema autoritario se traspasa la barrera de la intimidación y se presentan quejas y recursos denunciando cualquier irregularidad, o bien no se aceptan las quejas alegando razones formales injustificadas, o bien si se aceptan, se ignoran, si tan siquiera iniciar los procedimientos de resolución, o se decide, en su caso, no remitirlas al órgano competente. Se detecta, asimismo una abismal discrepancia entre el número de quejas que los partidos declaran haber presentado y las que la Autoridad Electoral admite haber recibido.
6. Uso de técnicas dilatorias en la resolución de las quejas, reclamaciones y contenciosos electorales que impiden la debida reparación del daño y la restitución de los derechos electorales.
7. Parcialidad en las resoluciones dictadas consecuencia y manifestación de la falta de independencia de los órganos competentes.



Técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral

## **BIBLIOGRAFÍA**

Rafael López Pintor: *El fraude Electoral en las Democracias Emergentes: conceptos básicos para una evaluación*. Diciembre 2010 IFES.

Chad Vichery and Erica Shein: *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: refining the vocabulary*. December 2012 IFES.



## **XIX GÉNERO Y ELECCIONES.**

**Lluís Juan Rodríguez**

*Especialista en género y elecciones*

Existen importantes desigualdades de género en las diferentes esferas de la sociedad, incluyendo el ámbito de la política y en particular el proceso electoral. A pesar de que en muchos países la igualdad de derechos de hombres y mujeres está reconocida jurídicamente, a menudo las condiciones sociales no permiten el establecimiento de una igualdad de facto, y las mujeres, ya sea como candidatas, votantes o miembros de la sociedad civil, se enfrentan a múltiples obstáculos que dificultan el disfrute efectivo de sus derechos en las diferentes etapas del proceso electoral.

En términos de representación política, a pesar de que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población mundial, su débil presencia en los Parlamentos nacionales, con apenas un 21,4%<sup>1</sup> a nivel mundial, es un fiel reflejo de las discriminaciones de las que éstas son objeto a la hora ocupar cargos públicos y puestos de responsabilidad en la esfera política, que continúa siendo un ámbito muy masculinizado. Las mujeres candidatas se enfrentan a numerosas barreras para ser elegidas, que incluyen, entre otras, discriminaciones en el marco jurídico para el mantenimiento de elecciones, estructuras de poder patriarcales en el seno de los partidos políticos, limitaciones a la financiación de campaña electoral y un trato desigual por parte de los medios de comunicación, así como percepciones sociales que conciben la política como un mundo reservado a los hombres.

Por su parte, las mujeres votantes tienen que hacer frente a múltiples dificultades para poder ejercer de manera efectiva el derecho de sufragio. En este sentido, las limitaciones a la inscripción en el censo electoral, la falta de comprensión de los procedimientos de voto y la vulneración del carácter secreto e individual del sufragio, entre otras cuestiones, pueden limitar el derecho al voto de hombres y mujeres, siendo frecuente que éstas últimas se vean afectadas en mayor medida.

Entre los objetivos del presente capítulo cabe destacar:

- Presentar las nociones básicas relativas al género.
- Explorar las desigualdades entre los hombres y las mujeres en las diferentes etapas del proceso electoral, introduciendo de este modo la perspectiva de género en el análisis del ciclo electoral.
- Analizar las responsabilidades de los diferentes miembros de una Misión de Observación Electoral en el análisis de las dinámicas de género en el proceso electoral.

## **1. Conceptos básicos sobre el género**

### **• Género y sexo**

El sexo hace referencia a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, mientras que con el concepto de género nos referimos a las diferencias social y culturalmente construidas entre los dos sexos. La noción de género está íntimamente asociada a las diferentes maneras de concebir

---

1 A fecha 1 de diciembre de 2013. Para más información ver: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

e interpretar la masculinidad y la feminidad, es decir, las identidades de género, que no son únicas ni monolíticas, sino múltiples, flexibles y en continua evolución. Las identidades de género se inscriben en el marco de estructuras de poder concretas, en las que se suelen atribuir diferentes roles sociales a hombres y mujeres, siendo a menudo utilizadas las diferencias biológicas entre los dos sexos como pretexto para perpetuar desigualdades sociales.

- **Roles y estereotipos de género**

El concepto de rol de género hace referencia a los comportamientos generalmente percibidos como apropiados para los hombres y las mujeres en una sociedad determinada. Por otra parte, los estereotipos de género consisten en imágenes, opiniones o prejuicios que hacen referencia a los hombres y las mujeres como grupo homogéneo, omitiendo las particularidades individuales y ofreciendo una imagen parcial o peyorativa de los mismos.

Los roles y los estereotipos de género favorecen la discriminación y refuerzan las desigualdades entre hombres y mujeres, contribuyendo a la reproducción de un sistema de dominación patriarcal en el que se interpreta que la esfera productiva y el espacio público quedan reservados a los hombres mientras que se excluye de estos ámbitos a las mujeres, relegándolas a la esfera doméstica.

- **Discriminación directa e indirecta**

Mientras que el marco jurídico de numerosos países reconoce la igualdad de derechos de los hombres y las mujeres, a menudo existe un abismo entre la igualdad jurídica o formal y la igualdad real, de manera que en ocasiones no existen las condiciones sociales para que las mujeres disfruten de manera efectiva los derechos reconocidos jurídicamente.

La discriminación directa hace referencia al trato desigual que reciben hombres y mujeres cuando la pertenencia a uno u otro género condiciona el disfrute de un derecho, mientras que la discriminación indirecta ocurre cuando la pertenencia a uno u otro género no es tomada en consideración como obstáculo para el disfrute efectivo de un derecho, obviando que no existen las condiciones reales para que se vuelva efectiva la igualdad reconocida jurídicamente.

## **2. La perspectiva de género en el proceso electoral**

La perspectiva del ciclo electoral es una herramienta útil que nos permite concebir las elecciones como un proceso con diferentes etapas, en lugar de un evento que ocurre en un momento puntual en el tiempo. Siguiendo la perspectiva del ciclo electoral, a continuación se identifican los principales obstáculos que encuentran las mujeres en las diferentes fases del proceso electoral para el disfrute efectivo de sus derechos electorales, ya sea como votantes, candidatas o miembros de la sociedad civil.

- **Etapa 1: Marco jurídico**

El marco jurídico para el mantenimiento de elecciones democráticas está compuesto por instrumentos internacionales y regionales, así como por la legislación y la normativa nacional que regulan el proceso electoral.

El marco jurídico del proceso electoral podría contener disposiciones discriminatorias por motivos de género que afecten a los derechos electorales de hombres y mujeres. Además, incluso cuando la legislación en vigor no contiene disposiciones discriminatorias por razones de género, la aplicación de la legislación no siempre se realiza dentro del respeto del principio de igualdad entre hombres y mujeres.

Otra cuestión a tener en cuenta es el nivel de conocimiento respecto al marco jurídico que tienen los actores implicados en el proceso electoral. En aquellas sociedades donde predominan las relaciones patriarcales entre hombres y mujeres, éstas últimas se suelen ver afectadas en mayor medida por el desconocimiento del marco jurídico relativo a las elecciones, lo que implica que no siempre son plenamente conscientes de sus derechos y obligaciones como votantes y candidatas.

- **Instrumentos internacionales de promoción de la igualdad de género en el proceso electoral**

Entre los numerosos instrumentos internacionales que desarrollan los estándares internacionales en materia de igualdad de género para el mantenimiento de elecciones democráticas, cabe destacar los siguientes.

- **Declaración Universal de Derechos Humanos**

El derecho de sufragio activo y pasivo está reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Los artículos

19 y 20 reconocen, respectivamente, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica, cuyo respeto forma parte de los estándares internacionales para el mantenimiento de elecciones democráticas. Asimismo, el artículo 7 declara los principios de igualdad ante la ley y de protección contra toda discriminación y el artículo 2 establece la universalidad de los derechos y libertades reconocidos en la Declaración, independientemente del sexo o cualquier otra condición. Aunque la DUDH no es jurídicamente vinculante, se trata de un referente ético internacional cuyo peso moral no ha dejado de crecer en la comunidad internacional.

#### ▪ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

El derecho de sufragio activo y pasivo está reconocido en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Los artículos 19, 21 y 22 reconocen, respectivamente, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho de reunión pacífica y el derecho de asociación. Por su parte, el artículo 26 declara los principios de igualdad ante la ley y de protección contra toda discriminación y el artículo 2 establece la universalidad de los derechos y libertades reconocidos en el PIDCP, independientemente del sexo o cualquier otra condición. El PIDCP es jurídicamente vinculante para los Estados que lo han ratificado o se han adherido al mismo.

#### ▪ **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) establece estándares internacionales sobre la participación política de las mujeres en su artículo 7, que reconoce la necesidad de eliminar la discriminación que sufren las mujeres en la vida política y pública, especialmente en el disfrute de su derecho al sufragio activo y pasivo, la posibilidad de ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas y de participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales. También se establece en el artículo 4 de la CEDAW que la adopción de medidas de acción positiva de carácter temporal para acelerar el establecimiento de la igualdad de facto entre hombres y mujeres no será considerada como discriminatoria. La CEDAW es jurídicamente vinculante para los Estados que la han ratificado o se han adherido a la misma.

### ▪ **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**

La aprobación en 1995 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer supuso un gran avance en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en numerosos ámbitos, incluyendo el electoral. La Declaración insta a los Estados a tomar las medidas necesarias para asegurar una representación equilibrada de mujeres y hombres en todos los niveles de gobierno y recomienda a los partidos políticos que integren cuestiones de género en sus programas políticos, así como que examinen su estructura y procedimientos internos con el objetivo de eliminar las barreras que discriminan a las mujeres directa o indirectamente. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing representa un compromiso moral, pero no establece obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados.

### ▪ **Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad**

La adopción en el año 2000 de la resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contribuyó a incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, teniendo en cuenta las necesidades particulares de mujeres y niñas en situaciones de conflicto y de post-conflicto. Además, la resolución pide a aquellos que participan en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que tomen medidas para garantizar el respeto a los derechos humanos de mujeres y niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.

### ▪ **Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Con la adopción de la Declaración del Milenio en el año 2000 se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ocho propósitos de desarrollo humano para el año 2015 con los que se pretendía contribuir a solucionar los grandes problemas del mundo contemporáneo. El tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio consiste en promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Además, la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 mantendrá como una de sus prioridades la lucha por la igualdad.

### ▪ **Marco jurídico nacional en materia de igualdad de género en el proceso electoral**

El marco jurídico para el mantenimiento de las elecciones suele comprender la Constitución y la ley electoral, la ley de partidos y la ley de financiación política, entre otras, además de los numerosos reglamentos que desarrollan el contenido de estas leyes. A continuación se abordan dos cuestiones esenciales concernientes al marco jurídico nacional para el mantenimiento de las elecciones: la cuota de género y el impacto del sistema electoral sobre la representación igualitaria.

#### ▪ **La cuota de género<sup>2</sup>**

Las cuotas en las elecciones consisten en reservar un porcentaje o cifra de representación a un grupo social determinado, en el caso de la cuota de género a las mujeres, generalmente con el objetivo de garantizar un cierto grado de participación en las instituciones. La introducción de la cuota de género en las elecciones resulta cuanto menos controvertida y a menudo encuentra numerosos detractores. Sin embargo, el uso de la cuota de género en las elecciones puede tener efectos muy positivos en términos de representación igualitaria, como lo demuestran los casos de Ruanda o Senegal, entre otros. La introducción de cuotas de género es una medida provisional de acción positiva de carácter temporal, en la línea del artículo 4 de la CEDAW.

Existen diversos tipos de cuota de género, incluyendo la cuota de género legal, establecida en la legislación y de obligado cumplimiento, y la cuota de género voluntaria, que pueden adoptar de forma voluntaria ciertos partidos políticos. Además, cabe señalar la diferencia entre aquellas cuotas de género que consisten en reservar a las mujeres una cifra o porcentaje de escaños en las instituciones y aquellas cuotas de género que prevén fijar un porcentaje de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos. En este último caso, para asegurar la efectividad de la cuota, sería conveniente tener en cuenta el orden de aparición de hombres y mujeres en la lista de candidatos de los partidos políticos.

#### ▪ **Impacto del sistema electoral sobre la representación igualitaria**

La elección del sistema electoral de un país tiene un gran impacto sobre la manera y el grado en que los hombres y las mujeres son elegidos

---

<sup>2</sup> Para más información ver: [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

democráticamente como representantes políticos, especialmente en relación al tipo de circunscripción electoral, la estructura de las papeletas (o listas de candidatos) y la fórmula electoral. En cuanto al tipo de circunscripción electoral, las circunscripciones plurinominales suelen asegurar una mayor representación de las mujeres candidatas que las circunscripciones uninominales. En lo referente a la estructura de las listas de candidatos, las listas que mejor favorecen la representación de las mujeres candidatas son por lo general las listas cerradas de cremallera y con un orden de los candidatos que sitúe a las mujeres en los primeros puestos. Por último, las fórmulas electorales proporcionales son con frecuencia más favorables a la elección de mujeres candidatas que las fórmulas mayoritarias.

- **Etapa 2: Planificación y ejecución**

La actuación de la Administración electoral tiene un importante impacto sobre la igualdad de género en el disfrute de los derechos electorales de candidatos y electores. Además de su composición, que suele ser mayoritariamente masculina, especialmente en los niveles de toma de decisiones, hay que tener en cuenta que la Administración electoral crea numerosos reglamentos que desarrollan la ley electoral y por ello tiene un cierto margen para introducir en el sistema una mayor igualdad de género.

Asimismo, la existencia de datos desagregados por sexo es una cuestión de suma relevancia en la planificación y ejecución del proceso electoral, ya que permite efectuar un diagnóstico claro de las desigualdades entre hombres y mujeres y poder de este modo tomar las medidas adecuadas. Los datos desagregados por sexo nos permiten, por ejemplo, conocer la desigual presencia de mujeres y hombres en el censo electoral, o tomar consciencia de los diferentes niveles de participación de hombres y mujeres votantes el día de las elecciones.

- **Etapa 3: Formación y educación**

El desarrollo de programas de educación e información al votante, así como de programas de educación cívica, puede tener efectos muy positivos en términos de participación femenina, especialmente en contextos donde las ciudadanas no son conscientes de las implicaciones del derecho de sufragio y no comprenden bien los procedimientos a seguir para disfrutarlo de manera efectiva. Resulta indispensable que estos programas sean sensibles al género, teniendo en cuenta las necesidades específicas de hombres y mujeres.

- **Etapa 4: Registro de electores y nominación de candidatos**

En algunos países es frecuente que la presencia de las mujeres en el censo electoral es considerablemente menor que la de los hombres. Esta débil participación de las mujeres puede deberse a numerosos factores, incluyendo una deficiente comprensión de los procedimientos para registrarse en el censo electoral. Además, cuando no se recurre al registro puerta por puerta, sino que los electores deben desplazarse a centros de registro fijos, resulta necesario tomar en consideración la accesibilidad que tienen hombres y mujeres a dichos centros fijos de registro de electores.

Por otra parte, los partidos políticos pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción de la participación política de las mujeres, particularmente en el proceso de nominación de candidatas. Es importante que en el seno de los partidos políticos exista una cultura de igualdad de género y se den unas relaciones de género equilibradas, así como que éstos aseguren una presencia suficiente de mujeres en sus listas de candidatas.

- **Etapa 5: Campaña electoral**

Las mujeres candidatas tienden a sufrir un trato discriminatorio por parte de los medios de comunicación, que en su cobertura de la campaña electoral les suelen relegar a un segundo plano y tienden a reproducir estereotipos de género, minimizando sus cualidades como candidatas, refiriéndose más bien a sus atributos físicos y asociándolas a los roles tradicionales de esposa y madre. Además, el escaso recurso a mujeres como fuentes de información, así como la ausencia de temas relacionados con la igualdad de género en la cobertura mediática de la campaña electoral, agrava la “censura de género” impuesta en los medios de comunicación. El Proyecto de Monitoreo Global de Medios (GMMP), la mayor investigación a nivel internacional sobre las desigualdades de género en los medios de comunicación, arroja luz sobre estas tendencias en el tratamiento de la información.<sup>3</sup>

Asimismo, cabe señalar las dificultades de financiación de la campaña electoral que encuentran las mujeres candidatas, con menos recursos económicos, por lo general, que los candidatos varones.

---

<sup>3</sup> Para más información sobre el GMMP ver: <http://www.whomakesthenews.org/>

- **Etapa 6: Operaciones de voto y jornada electoral**

Durante la jornada electoral las mujeres pueden encontrar numerosos obstáculos para ejercer de manera efectiva su derecho al sufragio activo, entre los cuales cabe mencionar la existencia del voto familiar, que consiste en que un miembro de la familia, generalmente el padre o marido, emite el voto por el resto de miembros de la unidad familiar. Además, en ocasiones no se respeta el carácter secreto e individual del sufragio y por este motivo algunas mujeres no pueden expresar su voz mediante el voto en total libertad durante la jornada electoral. La deficiente comprensión de los procedimientos de votación también puede dificultar sobremanera el disfrute efectivo del derecho al sufragio de hombres y mujeres, pero este factor suele afectar en mayor medida a las mujeres votantes. Por último, los frecuentemente desiguales niveles de participación de hombres y mujeres durante la jornada electoral pueden deberse, entre otros factores, a una falta de motivación de éstas últimas respecto a las elecciones y la política en general, que todavía se suele concebir como un espacio reservado a los hombres.

- **Etapa 7: Verificación de los resultados**

Entre los problemas que encuentran los candidatos hombres y mujeres durante la fase de verificación de los resultados cabe destacar una deficiente comprensión de los procedimientos de los recursos contenciosos electorales, afectando a menudo este desconocimiento a las mujeres candidatas en mayor medida. Además, en ocasiones los candidatos varones no aceptan fácilmente los resultados cuando el vencedor de la contienda electoral es una mujer.

- **Etapa 8: Período post-electoral**

El período post-electoral constituye una gran oportunidad para promover la igualdad entre hombres y mujeres en el proceso electoral. Tras las elecciones llega el momento del refuerzo de las instituciones democráticas, así como del refuerzo de las capacidades de las mujeres elegidas, no solamente en términos de desarrollo personal, sino también respecto a la creación de asociaciones de mujeres en política, como por ejemplo las asociaciones de mujeres parlamentarias. Además, durante la fase post-electoral se puede promover la reforma del marco jurídico para el mantenimiento de elecciones, eliminando aquellas disposiciones que pudiesen resultar discriminatorias por razones de género y adoptando medidas de acción positiva para garantizar una participación equilibrada de hombres y mujeres en política.

- **La violencia de género en el marco del proceso electoral**

La violencia electoral ocurre de manera transversal a lo largo de todo el ciclo electoral, pero es frecuente que se intensifique durante la campaña electoral, la jornada electoral y el período de verificación de resultados, así como tras la publicación de los resultados. Ésta se define como aquellos actos, intimidaciones, amenazas y ataques físicos perpetrados con el objetivo de influir en el resultado de un proceso electoral o simplemente que se derivan del contexto de una competición electoral.

Por su parte, la violencia por motivos de género hace referencia a todo tipo de violencia dirigida contra un hombre o mujer en razón de su pertenencia a un género determinado, o bien que afecta a hombres o mujeres de manera desproporcionada, y constituye una grave violación de derechos humanos. Debido a las relaciones de poder entre hombres y mujeres existentes en numerosas sociedades, las mujeres suelen ser víctimas de la violencia por razones de género en mayor medida que los hombres.

La violencia de género en el marco del proceso electoral constituye un tipo específico de violencia electoral. En muchos contextos no es infrecuente que durante el proceso electoral las mujeres votantes, candidatas, observadoras o miembros de la Administración electoral se vean sometidas a amenazas, intimidaciones o incluso ataques físicos destinados a limitar o anular el disfrute efectivo de sus derechos electorales por el mero hecho de ser mujeres.

### **3. La perspectiva de género en la observación electoral**

Las Misiones de Observación Electoral (MOE) tienen como objetivo evaluar en qué medida el proceso electoral se desarrolla en conformidad con la legislación nacional y con los estándares internacionales para el mantenimiento de elecciones democráticas, incluyendo los relativos a la igualdad de género en el proceso electoral. Además, las MOE efectúan recomendaciones para la mejora del proceso en el futuro, y éstas pueden prever medidas para aumentar los niveles de participación femenina y de representación de mujeres en las instituciones democráticas.

A continuación se presentan los principales desafíos en lo referente a la observación de las dinámicas de género en el proceso electoral, así como algunas de las competencias que se atribuyen a los diferentes miembros de una MOE en este ámbito, siguiendo a grandes rasgos la metodología de ob-

servación de la UE y de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE<sup>4</sup>.

De acuerdo con LA OIDDH de la OSCE, las MOE deberían al menos recabar una serie de datos estadísticos esenciales sobre cuestiones de género, entre los que cabe destacar el número y porcentaje de mujeres y hombres miembros del antiguo Parlamento y del Parlamento recién elegido, el número y porcentaje de mujeres Ministras en el antiguo Gobierno y en el Gobierno recién elegido, el porcentaje de mujeres candidatas sobre el total de candidatos y las posiciones de éstas en las listas de candidatos, la composición por sexo de los diferentes niveles de la Administración electoral y, por último, el número y porcentaje de hombres y mujeres registrados en el censo electoral.

- **Core Team**

En ocasiones la MOE cuenta con un analista de género o con un punto focal, que forma parte del *Core Team*, aunque por lo general se adopta un enfoque transversal y los diferentes expertos del *Core Team* se encargan de analizar la igualdad entre hombres y mujeres en el proceso electoral desde sus respectivos ámbitos de actuación.

- Analista jurídico

El analista jurídico es responsable de analizar los efectos que puedan tener la Constitución, leyes y reglamentos sobre el disfrute de derechos electorales de hombres y mujeres, determinando si existen de disposiciones discriminatorias por razones de género en el marco jurídico.

- Analista político

El analista político estudia las estructuras de poder y la cultura de género en el seno de los partidos políticos, determinando el porcentaje de miembros hombres y mujeres y analizando la posición que hombres y mujeres ocupan en los puestos de liderazgo. Asimismo, el analista político se encarga de analizar cómo se consolidan las listas de candidatos de los partidos políticos y hasta qué punto las mujeres se ven representadas en ellas. Por último, el analista político se encarga de seguir el desarrollo de la campaña electoral y de discernir si durante ésta se abordan cuestiones importantes para los

---

<sup>4</sup> Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, OSCE/ODIHR (2004)  
Para más información ver: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

intereses de las mujeres, además de analizar si los partidos políticos utilizan estrategias para captar el voto del electorado femenino.

— Analista electoral

El analista electoral analiza la composición por género de los diferentes niveles de la Administración Electoral, incluyendo los niveles de toma de decisiones, así como las consecuencias que el sistema electoral pueda tener sobre la representación de hombres y mujeres, teniendo en cuenta especialmente el tipo de circunscripción electoral, el umbral electoral, la estructura de la papeleta y de la lista de candidatos y la fórmula electoral. El analista electoral también analiza los efectos que puede tener la cuota de género sobre los niveles de representación de mujeres en las instituciones democráticas. Por último, el analista electoral evalúa en qué grado el proceso de registro de electores ha permitido contar con una presencia equilibrada de hombres y mujeres en el censo electoral.

— Analista de medios

El analista de medios realiza un seguimiento de la cobertura mediática de la campaña electoral, utilizando técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas, y teniendo en cuenta el trato diferenciado que se suele dar a candidatos según sean hombres y mujeres, ya que se suele minimizar la visibilidad mediática de éstas últimas y es frecuente el recurso recurrente a estereotipos de género tradicionales para referirse a las mujeres candidatas.

• **Observadores electorales de larga duración**

Los observadores electorales de larga duración informan regularmente a los miembros del *Core Team* sobre las dinámicas de género en el marco del proceso electoral en su respectiva área de observación, incluyendo informaciones como el número y porcentaje de mujeres candidatas y mujeres elegidas representantes, la composición por sexo de la Administración electoral regional y local, y la composición por sexo del censo electoral, entre otras cuestiones.

• **Observadores electorales de corta duración**

Los observadores electorales de corta duración informan a la MOE de la composición por sexo de las mesas electorales, de los niveles de participación

de hombres y mujeres como votantes en la jornada electoral, de los indicios de voto familiar y de situaciones en los que no se respeta el carácter secreto e individual del voto de las mujeres, así como del resto de problemas que puedan surgir durante el día de la votación.

## **Conclusión**

En el contexto mundial actual las mujeres continúan siendo objeto de graves discriminaciones en el marco del proceso electoral, ya sea como candidatas, votantes o miembros de la sociedad civil, viendo seriamente limitados sus derechos electorales. En efecto, las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres parecen perpetuar un sistema de dominación en el que se concibe la política como un ámbito exclusivamente masculino, mientras que se condena a las mujeres a la exclusión social, relegándolas al ámbito doméstico.

Sin embargo, las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población mundial y sería justo que éstas estuviesen debidamente representadas en las instituciones de gobierno, así como que pudiesen participar de manera activa en el proceso electoral. A pesar de las grandes dificultades a las que se enfrentan, numerosas mujeres de todo el mundo continúan luchando por la igualdad de género. Las asociaciones de mujeres militan por el reconocimiento y respeto de sus derechos; las mujeres candidatas se esfuerzan por superar las discriminaciones en las diferentes etapas del proceso electoral y poder así ser elegidas como representantes políticos; las mujeres votantes hacen lo posible por ejercer de manera efectiva su derecho al voto, pese a las presiones e intimidaciones que reciben constantemente... La visión patriarcal del proceso electoral que limita los derechos de las mujeres se ve continuamente cuestionada por las concepciones sociales emergentes en favor de la igualdad entre hombres y mujeres, reconocida en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Desde esta perspectiva, la observación electoral contribuye al desarrollo de elecciones inclusivas desde el punto de vista del género, tomando nota de las desigualdades de género en el marco del proceso electoral y efectuando recomendaciones para asegurar una participación equilibrada de hombres y mujeres en las elecciones futuras. Esta no es una tarea fácil, ya que en ocasiones las desigualdades entre hombres y mujeres pasan desapercibidas, normalizadas en una estructura social sumamente sexista. La metodología

de observación electoral de organizaciones como la UE y la OSCE/OIDRR es una valiosísima herramienta que facilita mucho las cosas a la hora de discernir las desigualdades de género en el proceso electoral. Además, para detectar estas desigualdades a través de la observación, resulta indispensable que el observador mantenga una mirada crítica sobre el proceso electoral desde la perspectiva de género y sobre todo que, ante la duda recurra al sentido común.



## **XX. OBSERVACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN PERÍODO ELECTORAL**

**Xabier Meilán**

*Consultor electoral y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona*

Los medios de comunicación son punto de intersección de los derechos de los tres principales actores de una elección: el derecho de los votantes a emitir un voto informado, el derecho de los candidatos y partidos a comunicar sus programas a los votantes y el derecho de los propios medios de comunicación a informar sin limitaciones indebidas. Una operación de observación

electoral que ignorase a los medios de comunicación, por tanto, no estaría teniendo en consideración un componente esencial de una elección. Además, la falta de independencia o libertad de los medios de comunicación, o su excesiva homogeneidad editorial, podrían afectar seriamente a la calidad de una elección.

Por estas razones, son numerosas las misiones de observación nacionales e internacionales que cuentan con unidades de seguimiento de medios, cuyo objetivo es examinar el papel de los medios de comunicación durante la campaña electoral.

## **1. Evaluación del marco legal**

De una manera parecida a la que se procede para evaluar otros aspectos de una elección, la unidad de seguimiento de medios de una misión de observación electoral analizará si se cumplen las obligaciones internacionales del país en materia de medios de comunicación. En términos prácticos, esto significa que una de las primeras tareas del responsable de la operación de seguimiento de medios es identificar los tratados y acuerdos internacionales con implicaciones para los medios de comunicación que ha firmado el país y verificar que se cumplen. Dichos instrumentos internacionales, una vez firmados y ratificados, adquieren el mismo rango que las leyes nacionales. No siempre es fácil hacer esta evaluación, sin embargo. El problema estriba en que habitualmente los tratados están formulados en términos muy genéricos y no entran en detalles de procedimiento.

A continuación, el analista de medios determinará si la legislación nacional en materia de medios es coherente con los compromisos internacionales del país. También evaluará si se respeta y si permite operar con libertad y eficiencia a los medios de comunicación. A diferencia de los instrumentos internacionales, la legislación nacional y los reglamentos emitidos con ocasión de las elecciones pueden regular actividades muy concretas de los medios de comunicación durante las elecciones, como, por ejemplo, la obligación de no emitir propaganda favorable a ningún candidato durante el periodo de reflexión o las normas para la publicación de encuestas o la contratación de propaganda electoral.

Una unidad de seguimiento de medios evaluará también el cumplimiento de normas que no tengan rango de ley, como por ejemplo códigos deontológicos o acuerdos suscritos voluntariamente por los medios de comunicación,

que se comprometen a respetarlos aunque no sufran consecuencias legales por no hacerlo.

Por último, las elecciones pueden dar lugar a situaciones no previstas o reguladas por las leyes. Estas situaciones son frecuentes en un entorno de medios de comunicación en permanente transformación tecnológica como el contemporáneo. Por ejemplo, ¿podría la autoridad electoral iniciar acciones legales contra un ciudadano nacional o extranjero que hiciese propaganda a través de Internet de un determinado candidato cuando ya ha acabado el plazo prescrito por la ley para hacerlo?

En situaciones en las que las leyes nacionales no regulan algún tipo de actividad relacionada con los medios de comunicación, el analista tiene dos opciones para hacer su evaluación: deducir de los instrumentos internacionales cuál sería la actuación correcta o recurrir a lo que se considera buena práctica en otros países.

Diversos tratados internacionales, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) o la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) contemplan la limitación de ciertos derechos asociados a la libertad de expresión siempre y cuando dichas limitaciones se consideren necesarias para una sociedad democrática, estén previstas por ley y estén destinadas a proteger intereses sociales, como, por ejemplo, la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de otros. De esta limitación se podría deducir, por ejemplo, si es lícito o aceptable que se multe a un ciudadano que pide en Internet el voto para un candidato cuando ya ha finalizado la campaña electoral. Antes de aplicar un test como éste para evaluar una práctica, sin embargo, el analista ha de verificar que el país ha firmado y ratificado el tratado que se invoca. En caso de que no lo haya hecho, la mención de un tratado no ratificado por un país se debe hacer con cautela, como simple indicación de una práctica aceptada en otros países o incluso continentes.

Cuando no exista un instrumento internacional que invocar, se puede recurrir a analizar la práctica analizada en otros contextos, a ser posible en países de la región del país anfitrión, valorando si dichas prácticas cuentan con el suficiente consenso social, tanto de los distintos partidos como de las organizaciones de la sociedad civil.

## 2. El seguimiento o monitoreo de medios

Además de la evaluación del marco legal en el que operan los medios de comunicación del país, el analista de medios de una misión de observación electoral ha de examinar una muestra de los medios de comunicación para comprobar si estos informan de una manera relativamente equilibrada e imparcial sobre las distintas candidaturas que concurren a la elección.

La herramienta metodológica con la que cuenta para este propósito es el análisis de contenido. El análisis de contenido es una técnica de investigación de las ciencias sociales que consiste en la obtención de estadísticas a partir de cualquier texto, ya sea escrito u oral, siguiendo un procedimiento de codificación riguroso y sistemático. En el marco de una misión de observación electoral, esta herramienta permite evaluar la medida en que los medios de comunicación de un país le asignan a los principales candidatos un espacio (si es en prensa) o un tiempo (si en radio o televisión) que se corresponden con el apoyo social de que gozan o con sus expectativas razonables de obtener representación política en las elecciones. Preguntas como ésta son importantes no sólo porque a veces la legislación obliga a los medios a ser imparciales y equilibrados, sino porque la parcialidad de los medios o su falta de pluralidad podría afectar a un principio general de cualquier elección democrática como es la igualdad de oportunidades de los candidatos o el derecho de los electores a tener una información de calidad para ejercer un voto informado, como hemos visto antes.

Realizar un análisis de contenido en el curso de una campaña electoral es una operación que la práctica de las misiones de observación electoral ha estandarizado mucho en los últimos 30 años, pero que sigue implicando muchas decisiones razonadas por parte del analista de medios. Estas decisiones dependerán de factores como el presupuesto disponible, la infraestructura de telecomunicaciones del país o la cantidad de medios de comunicación existentes.

A continuación haremos un breve repaso de las principales decisiones que ha de tomar un analista de medios de una misión de observación electoral y de los factores que ha de tener en cuenta para tomarlas.

### *2.1. Equipo técnico y humano*

La naturaleza del análisis de contenido de los medios de comunicación dependerá en parte del equipo técnico y humano de que disponga la

misión de observación electoral, que a su vez dependerá del presupuesto con que cuente.

En el tiempo reducido de una misión de observación, la tarea de analizar los medios no puede ser obra de una sola persona (el analista de medios), sino de un equipo de personas, por pequeño que este sea. En las misiones de observación de la Unión Europea (UE) y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el número de personas reclutadas para hacer seguimiento de medios suele ser de entre 4 y 8, en función de las circunstancias del país, en particular del número de medios de comunicación que se considere razonable analizar.

Mientras que el analista de medios es un miembro del equipo central de la misión, los monitores de medios son reclutados en el país anfitrión. Estas personas pueden no tener experiencia previa en este tipo de operación, pero es muy recomendable que sean graduados en alguna especialidad de ciencias sociales y que tengan un conocimiento sólido de la actualidad política de su país. Sin embargo, no se considera necesario, ni siquiera conveniente, que los monitores de medios sean periodistas, pues esto podría implicar que tienen preferencias e incluso prejuicios derivados de su experiencia profesional con respecto a los medios de comunicación, lo que podría llevarlos a hacer un análisis sesgado.

En cuanto al equipo técnico necesario para la operación de seguimiento de medios, ésta es una lista de los materiales imprescindibles:

1. Copias de los **diarios** (y revistas) que se quiera analizar.
2. Aparatos de **radio y televisión con grabadores** incorporados o externos. Una alternativa a las radios y televisiones son ordenadores capaces de captar la señal de radio y televisión, y de grabar esta señal a horas prefijadas. En caso de que se opte por los ordenadores, es preferible que sean portátiles, pues la batería de los portátiles garantiza que la señal de radio y televisión se seguiría recibiendo y grabando en caso de cortes del suministro eléctrico. Si el presupuesto no alcanza para comprar ordenadores portátiles o no hay suficiente oferta en el país, se debe considerar la compra de **estabilizadores de corriente y de generadores** eléctricos que garanticen la recepción y grabación en caso de cortes de suministro.

El único inconveniente de comprar ordenadores para grabar radio y televisión es que, si se graban de manera simultánea varios canales de radio y TV, habrá que tener un ordenador por cada uno de dichos canales (no es aún de uso común un software que permita recibir y grabar más de un canal de TV o radio al mismo tiempo). Además, habrá que tener en cuenta los inconvenientes de utilizar para registrar la codificación los mismos ordenadores que ya se emplean para grabar. Entre otros problemas que presenta la realización simultánea de estas dos tareas está la posible necesidad de memoria RAM adicional.

3. **Reglas** para medir el espacio de las informaciones analizadas en prensa.
4. **Cronómetros** para medir la duración de las informaciones registradas en radio y televisión.
5. **Auriculares** para poder escuchar las grabaciones de radio y televisión.
6. **Ordenadores** para registrar la codificación que se haya hecho de las informaciones seleccionadas.
7. **Software de ofimática** (procesador de texto y hojas de cálculo, al menos) y de **grabación y reproducción de audio y vídeo**.
8. **Material de oficina**, en especial papel y bolígrafos, archivadores para guardar el trabajo de codificación y DVDs vírgenes para guardar las grabaciones de radio y televisión (o extraer copias de las mismas del disco duro de los ordenadores).

## 2.2. Selección de la muestra de medios

Una de las decisiones clave que ha de tomar el analista de medios es elegir los medios de comunicación a los que hará un seguimiento detallado y riguroso. La decisión estará condicionada por el número de monitores disponibles para hacer el análisis y por las características del país. En cualquier caso, por pequeño que sea el país, es prácticamente imposible que incluso un grupo de monitores grande pueda hacer un seguimiento exhaustivo de todos los medios de comunicación nacionales a lo largo de todas sus horas de emisión. Es necesario elegir y para hacerlo cuentan no sólo los recursos, sino también ciertos criterios.

El criterio básico son las obligaciones que tengan los medios. En algunos países, la Constitución u otros textos legales de menor rango establecen que los medios de comunicación han de ser imparciales y equilibrados. A veces es la legislación electoral la que dicta las obligaciones, que pueden ser sólo relativas a las condiciones de publicación o emisión de propaganda electoral, o referirse también, de manera más general, a la cobertura informativa.

Aunque la legislación no sea muy explícita en cuanto a las obligaciones de los medios (normalmente lo suele ser en materia de propaganda electoral, pero no de contenidos editoriales), se entiende que los medios de comunicación del Estado han de ser particularmente imparciales, dado que están financiados con el presupuesto general del Estado u otros fondos de origen público, ya sea total o parcialmente. Esto significa que estos medios de comunicación han de dar un espacio similar en su programación durante la campaña electoral a las diferentes candidaturas, al menos a las que tengan posibilidades razonables y semejantes de ser elegidas, algo que se suele medir en función de su resultado en pasadas elecciones.

Además de los medios de comunicación del Estado, es un principio que los medios audiovisuales (radio y televisión), sean públicos o privados, tengan mayores obligaciones que la prensa escrita y, por tanto, también una mayor exigencia de equidad, aunque no lo establezca expresamente la ley. El fundamento de este principio es que tanto radio como televisión están sujetos en todos los países a un régimen de licencias. Este régimen de licencias no sólo lo justifica la necesidad de que cada compañía tenga su espacio radioeléctrico limitado y no invada el de otros ni sea invadido, sino también el hecho de que radio y televisión emiten a través del espectro radioeléctrico, es decir el espacio aéreo del país. Este espacio aéreo se considera de titularidad pública y ocuparlo da lugar a obligaciones públicas similares a las que tienen los medios de comunicación del Estado en cuanto a equidad e independencia. Por el contrario, el canal de la prensa escrita es el papel, un bien privado, inagotable, al menos en términos teóricos, y disponible para todo aquel que quiera adquirirlo (o, más bien, para quien tenga los recursos necesarios para hacerlo). Imponer condiciones a la prensa escrita, más allá de la prohibición de instigar el odio, atentar contra la seguridad del Estado o ir contra intereses generales básicos, se entendería como una limitación a su libertad de expresión.

En definitiva, los medios de comunicación del Estado (habitualmente, la radio y la televisión pública, pero también la prensa escrita donde la haya), en

razón de estar financiados con fondos públicos, más la radio y la televisión, por el hecho de ocupar un espacio público, suelen entrar en las muestras de medios de las misiones de observación. Muchos monitores de medios no dejan de incluir también en sus muestras la prensa escrita, dada su importancia como medios informativos de referencia en muchos países (muchas radios y televisiones sin recursos en países en vías de desarrollo leen las noticias de los periódicos para suplir la falta de periodistas o agencias de noticias), aún cuando sus obligaciones durante la campaña electoral no sean más que las de ajustarse a los límites de emisión/publicación de propaganda electoral.

Todas las radios y televisiones públicas y privadas aún son muchos medios de comunicación. ¿Qué criterio se ha de utilizar para hacer una selección que pueda ser abarcada con los recursos disponibles? Un criterio frecuente es el tamaño de la audiencia: tiene más sentido escoger las radios y televisiones de más audiencia, en función de su mayor influencia potencial, que las menores. Pero la influencia no sólo es tamaño de audiencia. En países diversos desde el punto de vista étnico-lingüístico puede tener sentido seleccionar medios en lenguas de determinadas comunidades o grupos cuyo comportamiento electoral sea decisivo para la gobernabilidad del país.

Además, también por la habitual limitación de recursos, va a ser necesario limitar las horas de seguimiento de las cadenas de radio y televisión seleccionadas a las de principal audiencia (lo que se conoce en inglés como *prime time*). Esa franja horaria, que se debe escoger en función de la idiosincrasia del país, suele contener los principales programas informativos o, al menos, los programas de mayor influencia potencial. Idealmente, la franja horaria elegida para el seguimiento de medios debe ser la misma para todas las radios y televisiones seleccionadas, o al menos muy semejante y de la misma duración, pues de otra manera podría ser problemático hacer comparaciones entre los resultados de los análisis de varios canales.

¿Qué ocurre con Internet? Las misiones de observación electoral de la UE y la OSCE no hacen un seguimiento de medios informativos en Internet de momento, aunque conforme se extiende el uso e influencia del medio, su exclusión de los esquemas habituales de observación de medios es menos justificable. Las razones por las que no se hace este seguimiento son múltiples: en primer lugar, Internet es objeto de una regulación mínima, por razones análogas a las que hemos visto antes para la prensa escrita (su

falta de regulación), y por tanto no tendría sentido estudiar si candidatos y partidos son objeto de una cobertura similar en el medio; en segundo lugar, en muchos países no existen índices fiables de audiencia, lo que dificulta la elaboración de una muestra de las webs más importantes; en tercer lugar, en muchos países en vías de desarrollo, Internet tiene una audiencia circunscrita a las clases de mayor nivel socio-económico; por último, la metodología de análisis de contenido no está tan estandarizada para Internet como lo está para prensa, radio y televisión.

### 2.3. *Qué analizar*

Conocidos el número de monitores y hecha la selección de medios, el siguiente paso es diseñar el análisis de contenido. Diseñar el análisis de contenido significa definir la unidad de análisis y las variables que se registrarán.

Las misiones de observación electoral de la UE y la OSCE, que son las que realizan análisis de medios de forma sistemática desde la década de 1990, tienen bastante bien formalizadas estas definiciones. Para estas misiones, la unidad de análisis suele ser la mención a un candidato, partido o miembro de partido político en los medios de comunicación seleccionados. Esto significa que cada vez que los monitores encuentran en cualquiera de los medios seleccionados una mención o referencia a un candidato, partido o miembro de partido político, han de registrar una serie de variables de la pieza periodística donde han encontrado dicha mención. Las variables se registran primeramente a mano en las llamadas hojas de código<sup>1</sup> y luego se pasan a hojas de cálculo donde son tratadas estadísticamente. Estas variables son, por mencionar algunas de las más usadas, la fecha y el nombre del medio de comunicación donde se ha hallado la mención, el tipo de pieza periodística donde se hace la mención (propaganda, noticia, editorial, reportaje, entrevista, etc.), el tipo de actor mencionado (partido, miembro de partido o candidato), el partido al que pertenece el actor, su sexo, el área en centímetros cuadrados de la mención (si se ha hallado en prensa escrita) o la duración en segundos (si se ha encontrado en radio o televisión), y el tono de la mención, es decir, si la mención es positiva, negativa o neutra para el actor citado.

Las variables claves son las dos últimas: el área o duración y el tono. De ellas, la más problemática es el tono, porque implica un juicio del monitor

---

<sup>1</sup> Se puede ver un ejemplo de hojas de codificación en el anexo 1 de este capítulo.

que puede ser subjetivo. Estas dos variables son cruciales para responder preguntas claves del seguimiento de medios, como las siguientes:

- ¿Ofrecieron los medios de comunicación más importantes del país el mismo espacio/tiempo a los principales partidos/candidatos a la elección? En caso negativo, ¿cuáles fueron los partidos o candidatos beneficiados y perjudicados?
- ¿Fueron equitativos los medios de comunicación del Estado? ¿Y los privados?
- ¿Fueron los medios electrónicos equitativos e imparciales con respecto a los candidatos electorales? ¿Y la prensa?
- ¿Cuál fue el tono con el que los medios informaron u opinaron sobre partidos y candidatos? ¿Predominantemente positivo, negativo o neutro? ¿Hubo partidos o candidatos que recibieron una cobertura desproporcionadamente positiva o negativa?
- ¿Qué tratamiento dieron los medios de comunicación a las candidatas con respecto a los candidatos?
- ¿Hubo algún partido en la muestra de medios de comunicación seleccionados que capitalizase una parte desproporcionada de la propaganda electoral?

En resumen, responder a estas preguntas significa establecer en qué medida los medios de comunicación del país observado fueron equitativos e imparciales durante la campaña electoral, es decir, si ofrecieron a los principales candidatos o partidos políticos una cobertura semejante en términos cuantitativos (espacio o tiempo) y cualitativos (positiva, negativa o neutra).

El análisis de contenido es una herramienta muy poderosa porque permite responder a estas preguntas no de manera vaga, sino con porcentajes precisos. Por eso es muy importante dar a los monitores de medios una formación estricta, basada en reglas fijadas por escrito por el analista de medios, de manera que cualquiera que quiera replicar el análisis de contenido pueda llegar a conclusiones semejantes.

Además de la formación, una forma de medir la calidad del análisis es hacer tests de fiabilidad periódicos. Estos tests han de ser de fiabilidad interna y externa. Los primeros (internos) consisten en dar materiales ya codificados a un monitor de medios para que los vuelva a codificar. Los segundos (externos) consisten en que los miembros del equipo codifiquen materiales que ya han sido codificados por sus colegas previamente. En ambos casos

debe haber una coincidencia razonable, que podríamos fijar, grosso modo, en un 80%. Si no se alcanza ese grado de coincidencia, habrá que realizar más sesiones de formación y tests con mayor periodicidad. Con el fin de evitar errores irreparables, deben hacerse estos tests durante el período formativo de los monitores, que puede durar entre tres días y una semana, dependiendo del tiempo disponible.

### **3. Actividades de observación de medios**

La evaluación del entorno legal de los medios y el análisis de contenido llevarán naturalmente al analista de medios a pronunciarse sobre una serie de asuntos. Algunos de estos asuntos son el papel de los órganos supervisores de los medios de comunicación durante las elecciones, la adecuación y cumplimiento de las normas de publicación y emisión de la propaganda electoral, la realización de encuestas y debates o el establecimiento de un período de reflexión.

El analista de medios tendrá que valorar el papel del órgano que supervisa el cumplimiento de la normativa en materia de medios durante las elecciones. Este órgano suele ser uno de las tres siguientes: la propia administración electoral independiente que cuenta con competencias en la materia; una comisión de medios, también independiente y permanente o que, por el contrario, sea una rama especializada de la administración electoral que se active con ocasión de las elecciones; o, por último, el organismo nacional de telecomunicaciones, es decir, el órgano del Estado que otorga habitualmente las licencias de emisión de radio y televisión, que en algunos países también se ocupa de la supervisión de los medios en períodos electorales. Sea cual sea la forma que adopte, este organismo ha de actuar con independencia y tomar decisiones ecuanímes.

En cuanto a las normas de difusión de propaganda electoral, existe un debate no resuelto entre quienes defienden diferentes grados de limitación de la publicidad, que van desde la prohibición de la compra de propaganda hasta su completa liberalización. Al margen del debate, la limitación de la propaganda es una práctica habitual en países de todo el mundo y se justifica por el principio de igualdad de oportunidades, en el sentido de que no limitar la propaganda daría una enorme ventaja a las candidaturas con mayores recursos económicos. Con todo, si se limita la propaganda electoral debe hacerse

con normas claras e iguales para todas las candidaturas. La limitación debe estar acompañada de un sistema de control transparente y eficaz.

Encuestas y debates forman parte de la liturgia de las campañas electorales contemporáneas. Ambos suelen plantear dudas y conflictos y pueden obligar al analista electoral de una misión electoral a emitir una opinión informada.

Las encuestas son una herramienta clásica de las ciencias sociales que no siempre ofrecen un pronóstico certero del resultado electoral, en unos casos porque la opinión pública cambia entre el momento de su realización y el de celebración de las elecciones, y en otros por defectos técnicos o abierta manipulación. Las encuestas han de estar sujetas a unas normas deontológicas mínimas en cuanto a su realización y publicación (existen códigos de referencia de las principales organizaciones internacionales de estudio de la opinión pública, como ESOMAR, AAPOR o WAPOR) y su publicación (no su realización) suele estar limitada temporalmente a periodos variables que van desde uno o más días antes de las elecciones hasta uno o varios meses.

Las encuestas de boca de urna (también denominadas *exit polls*) son un caso especial porque se realizan la propia jornada electoral y presentan retos metodológicos muy importantes derivados de la rapidez con que son realizadas e interpretadas y de la especial presión sobre los electores, que, por diferentes circunstancias, podrían no declarar su verdadero voto. Es muy habitual que no se autorice la publicación de resultados de encuestas a boca de urna hasta que haya unos primeros datos provisionales de la autoridad electoral, aunque tampoco es infrecuente que se divulguen los resultados en cuanto cierren los centros de votación.

En cuanto a los debates, el principal problema que plantean es la frecuente necesidad de excluir a algunos candidatos para garantizar la fluidez del mismo y un auténtico intercambio de opiniones. Lógicamente, lo ideal es que los debates sean lo más inclusivos posibles, sobre todo cuando se hacen a iniciativa de una institución pública. Si se ha de excluir a alguna candidatura por el excesivo número de potenciales participantes, los criterios de exclusión han de ser explícitos, claros y razonables.

Por último, el período de reflexión puede también plantear problemas por la dificultad de delimitar lo que es actividad electoral. No existen estándares

en cuanto a su duración y el único aspecto en el que es fácil llegar a un consenso es en la suspensión de la propaganda electoral, pero no de otras formas de comunicación política que podrían estar conduciendo el voto hacia alguna de las opciones de manera más o menos sutil.

#### **4. El jefe de prensa, los observadores de largo plazo y el analista de medios**

Tal vez el miembro del equipo central de una misión de observación electoral más próximo al analista de medios es el jefe de prensa. Tal es su proximidad que, en ocasiones, es la misma persona quien hace el análisis de medios y lleva las actividades de prensa en las misiones de observación de la UE.

Esta duplicidad de funciones no es recomendable por dos motivos. En primer lugar, la carga de trabajo de las dos tareas es suficientemente pesada como para que repose en los hombros de la misma persona. En segundo lugar, los objetivos de las actividades de análisis de medios y de prensa son muy diferentes y hasta contradictorios. En efecto, si la labor del jefe de prensa es obtener la mejor y la mayor cobertura posible sobre las actividades de la misión de observación electoral, esta actividad no parece muy compatible con realizar una evaluación del equilibrio y ecuanimidad de la cobertura informativa de algunos de los medios a los que se solicita cobertura y con los que se trata de establecer las mejores relaciones de trabajo con este fin, máxime cuando los resultados de la evaluación van a ser públicos y pueden dejar en mal lugar al medio de comunicación en cuestión. El potencial para un conflicto de intereses es claro.

Como responsables de la misión a nivel regional, los observadores de largo plazo pueden recoger información útil para el analista de medios, que normalmente hace su análisis basándose solamente en la observación de los grandes medios de alcance nacional. Los observadores de largo plazo no tendrán los recursos ni los conocimientos para hacer un análisis de contenido, pero, ayudados por el analista de medios, pueden realizar una radiografía del estado y rol de los medios a nivel local que se incorpore al informe de medios. Dicho de otra manera, los observadores de largo plazo pueden ser los ojos y los oídos de la misión a nivel local, también por lo que respecta a los medios. El analista puede y debe orientarlos en su análisis de los medios,

por ejemplo, proporcionándoles un cuestionario semiestructurado básico para que éstos lo administren a los principales medios de comunicación de su área geográfica. Estos cuestionarios contendrán preguntas fundamentales sobre asuntos como el respeto a la libertad de expresión de los medios, las relaciones de las compañías de comunicación con partidos y movimientos sociales, su política de publicación/emisión de propaganda electoral, etc. Si se diseñan, administran y analizan sistemática y rigurosamente, estos cuestionarios pueden ampliar mucho la visión del analista de medios, ayudándole a enriquecer su análisis y sus informes.

## **5. El informe de medios**

Los informes preliminar y final de las misiones de observación electoral de la UE y la OSCE contienen siempre secciones de medios. El preliminar, como es la norma para el resto de áreas de análisis de la misión, contiene un sumario de conclusiones de la observación de medios. Se publica uno o dos días después de la elección y en sus principales hallazgos no diferirá sustancialmente del informe final. La particularidad del informe final estriba, más bien, en su mayor nivel de detalle. Además de las conclusiones fundamentales del análisis, el informe final suele contener un panorama de los medios de comunicación del país, en el que se identifican las principales empresas de comunicación y se describen las particularidades del consumo de medios en el país y de la configuración de su sector de comunicaciones, se analizan las principales normas legales que afectan a los medios de comunicación y se incluyen estadísticas y gráficos del análisis de medios, para las que no hay espacio suficiente en el informe preliminar más que de manera sumaria, si acaso.

Fuera de estos dos momentos clave de una misión de observación se pueden dar circunstancias excepcionales que hagan que la misión se pronuncie sobre alguna circunstancia que afecte a los medios de comunicación. Estas circunstancias no son habituales y la decisión de pronunciarse o no dependerá de la sensibilidad del equipo central de la misión con respecto a los medios, la particular importancia que tengan los medios de comunicación en el país o la elección particular y la seriedad de los hechos que muevan a plantearse un pronunciamiento de la misión. Estas circunstancias podrían ser el secuestro o agresión de periodistas o una violación flagrante y repetida de una disposición importante que afecte a los medios de comunicación.

## **6. Retos futuros de la observación de medios**

En este artículo hemos descrito las rutinas básicas de la observación de medios de acuerdo a cómo la practican las dos organizaciones internacionales con más experiencia en la materia (la UE y la OSCE). Dichas rutinas podrían ser aplicadas, con las modificaciones lógicas de su funcionamiento, por otras organizaciones de observación internacional o nacional. Como hemos dicho, las actividades de observación de medios han sido estandarizadas por la práctica de la observación de los últimos 30 años y, como ocurre en otros muchos ámbitos de la vida social contemporánea, su idoneidad están siendo puestas en cuestión por la aparición y creciente importancia de Internet.

No es sólo que, conforme se extiende su uso a todos los grupos socio-económicos, cada vez sea más injustificable excluir a Internet de las muestras de medios cuyos contenidos se analizan. Internet es algo más que un medio de comunicación más; es un cauce que ya utilizan todos los medios tradicionales (prensa, radio y televisión), que en el tránsito hacia el nuevo entorno están sufriendo modificaciones radicales. Además, Internet rompe las fronteras del Estado nacional y pone en cuestión la aplicabilidad de muchas de las normas habituales en las elecciones. ¿Quién puede impedir que se haga desde servidores alojados en un país extranjero un debate, propaganda a favor (o agresivamente en contra) de una candidato, dentro o fuera de los límites de la campaña electoral, o que se divulguen resultados de encuestas antes de que hayan cerrado los centros de votación? Sin duda alguna, la observación electoral, y muy en particular la observación de medios, tendrá que modificar sus prácticas para seguir teniendo sentido en la llamada sociedad-red.

## 7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Comisión Europea (2008): *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea* (2.<sup>a</sup> edición). Bruselas: NEEDS.

Comisión Europea (2010): *Compendio de Normas Internacionales para las Elecciones* (3.<sup>a</sup> edición). Bruselas: NEEDS.

Lange, Yasha (1999): *Media and Elections Handbook*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Neuendorf, Kimberly A. (2002): *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks (California, USA): Sage Publications.

Norris, Robert and Patrick Merloe (2002): *Media Monitoring to Promote Democratic Elections. An NDI Handbook for Citizen Organizations*. Washington D.C.: National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2007): *Election Observation Handbook* (5th edition). Warsaw: OSCE/ODHIR.

Riffe, Daniel, Stephen Lacy and Frederick G. Fico (1998): *Analyzing Media Messages. Using Quantitative Content Analysis in Research*. London: Lawrence Erlbaum.

## **8. Anexos: Modelos de hojas y claves de códigos para seguimiento de medios**

A continuación se muestra una hoja de códigos y su clave.

La hoja de códigos es una plantilla que recoge todas las menciones a los actores políticos relevantes (candidatos, partidos, militantes de partidos...) halladas por cada monitor en los medios de comunicación que le han sido asignados. El monitor ha de rellenar un mínimo de una hoja por día y medio de comunicación que le ha sido asignado.

La hoja de códigos va encabezada por un espacio en el que se consigna la fecha, el código del medio de comunicación y el código del monitor. Cada una de las líneas que aparecen bajo este espacio se refieren a una mención. Por cada mención se recoge siempre el mismo número de variables (en el ejemplo que se adjunta, que es para prensa, las variables son página, tipo de ítem, actor, etc.).

Después de la hoja de códigos figura una clave para rellenarla. La clave es una lista exhaustiva de valores posibles de cada una de las variables.

Una vez rellenada la hoja de códigos (para mayor comodidad, a mano), el monitor ha de pasar los datos a una hoja de cálculo o una base de datos para hacer el análisis estadístico y generar gráficos.



## CLAVE DE CÓDIGOS DE PRENSA

**Fecha:** Día de publicación. Fecha en formato DD/MM.

**Código de medio:** Clave de la publicación observada.

La Prensa = 20

El Nuevo Diario = 21

La Trinchera de la Noticia= 22

Bolsa de Noticias = 23

**Código de monitor:** Nombre de monitor.

**Página:** Número de página

**Tipo de ítem:**

Propaganda electoral (de partido o candidato) = 1

Noticia = 2

Entrevista = 3

Reportaje = 4

Fotonoticia = 5

Artículo de opinión = 6

Editorial = 7

Cartas de los lectores = 8

Caricatura = 9

**Actor:**

Miembro del poder ejecutivo = 1

**INCLUYE:** Presidente, vicepresidente, ministros o cualquier otro alto cargo del Ejecutivo

**NO INCLUYE:** Funcionarios de carrera, técnicos ministeriales, miembros del Consejo Supremo Electoral, miembros del Ejército

Miembro de la Asamblea Nacional = 2

Cualquier miembro de la Asamblea Nacional, sea cual sea su partido

Alcalde, concejal o miembro de gobierno departamental (Costa Atlántica) = 3

Partido o coalición (o cualquiera de sus miembros) = 4

**Candidato:**

Sí = 1

No = 2

No procede = 3 (en caso de que el actor sea el partido en su conjunto y no uno de sus miembros)

**Elección**

Se refiere la elección en la que el actor es (o no es) candidato

Ninguna elección o no procede = 0 (cuando el actor no es candidato o el actor es el partido en general, sin nada que ver con la elección)

Presidencial = 1

Asamblea Nacional = 2

Parlacén = 3

Varias elecciones = 4

**Partido**

FSLN = 1

PLI (incluye MRS) = 2

PLC = 3

ALN = 4

APRE = 5

**Sexo**

No procede = 0 (cuando el actor es partido, no uno solo de sus miembros)

Femenino = 1

Masculino = 2

**Cita**

No se citan literalmente las palabras del actor = 0

Sí se citan literalmente las palabras del actor = 1

**Área:** Espacio expresado en cm<sup>2</sup>. Se escribe sólo la cifra.

**Tono (sólo si no es propaganda):** -1 = Negativo; 0 = Neutro; +1 = Positivo

**Observación**

Descripción breve del contenido del ítem que contiene la mención a un actor relevante



## **XXI. OBSERVACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO**

**Carlos Vegas González**

*Especialista en Nuevas Tecnologías y Elecciones*

El uso de nuevas tecnologías en la administración de procesos electorales es actualmente una realidad en muchos países del mundo y representa una tendencia creciente, por lo que, de cara a realizar una observación efectiva, es importante prestarle la debida atención.

La administración electoral puede valerse de nuevas tecnologías en muchos momentos del ciclo electoral (uso de programas informáticos para la inscripción de candidatos y partidos políticos, inscripción de votantes en el registro electoral, identificación de votantes mediante sistemas biométricos, sistemas de recuento electrónico, sistemas de tabulación, sistemas de transmisión de resultados, etc).

Este capítulo estará centrado en la observación electoral del voto electrónico, puesto que es la tecnología electoral que (además de ser la más controvertida por tener un mayor impacto en el proceso, el trascurso de la votación y recuento durante la jornada electoral) será uno de los principales objetos de observación por los observadores de corta duración en aquellos países en que el voto se lleve a cabo usando sistemas de votación electrónica.

## **1. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE VOTO ELECTRÓNICO**

### **a) Definición de voto electrónico**

Si bien no existe una posición común con respecto a la definición del voto electrónico (también llamado *e-voto* o *nuevas tecnologías de votación*), por lo general el voto electrónico en el ámbito de las elecciones y referéndums se puede definir como el uso de las TICS (Tecnologías de Información y Comunicación) para las fases de voto y recuento de votos. Alguna definición más restrictiva del voto electrónico limitaría aquel sólo a la fase del voto.

### **b) Tipos de voto electrónico**

Existen actualmente en el mundo muy variados sistemas de votación electrónica. A grandes rasgos se podrían agrupar dichos sistemas entorno a las siguientes categorías:

— DRE (*Direct Recording Electronics*) / Registro electrónico de votos o Urna electrónica: maquinas de votación en las cuales el votante indica su preferencia, la cual queda registrada electrónicamente. Normalmente los datos almacenados son transferidos al centro de conteo al finalizar la votación, bien en formato físico (USB, SD, etc) o bien vía telemática. Este tipo de urnas electrónicas pueden contener sólo botones (como por ejemplo las maquinas de votación de India) o incluir pantallas táctiles (Por ej: Brasil, Venezuela).



Urna electrónica utilizada en Brasil



Pantalla táctil de votación utilizada en Francia



Máquina de votación utilizada en India



Máquina de votación con palanca utilizada en EEUU

— OMR (*Optical Mark Recognition*) / Máquinas de lectura óptica: estas máquinas escanean papeletas previamente marcadas por el elector y realizan el recuento.



Maquinas de lectura óptica utilizadas en EEUU

— Sistemas mixtos (DRE + OMR): En este tipo de sistemas, el elector realiza su selección en una máquina de votación (generalmente pantalla táctil), la cual imprime un reguardo de papel que debe ser entonces escaneado en otro dispositivo (Por ej: Bélgica)



Sistema de votación combinando pantalla táctil y escaneado en urna (Bélgica)

—Internet: los sistemas de voto electrónico por internet permiten al votante realizar su selección mediante la conexión a una página web a través de ordenador, tablet, PDA, smartphone, etc (Por ej: Suiza, Estonia, Noruega....).

Es importante señalar la existencia de máquinas de voto electrónico que incluyen VVPAT: *Voter Verifiable Paper Audit Trail* (traducido a veces como “*Comprobante de Auditoría de Papel Verificado*”). En este sistema, similar a los sistemas mixtos (DRE y OMR) anteriormente señalados, la máquina emite un comprobante en papel del voto que se ha emitido para que el votante pueda contrastar que su voto ha sido correctamente emitido permitiendo además que se puedan hacer posteriores auditorías. El funcionamiento del sistema con VVPAT dependerá del diseño del propio sistema y será importante prestar atención a lo establecido en la legislación nacional con respecto al valor jurídico del comprobante en papel, cómo se realizarán las posibles auditorías, etc.

Como se ha mencionado, existe una gran variedad de sistemas electrónicos de votación, pudiendo haber sido diseñado por la propia autoridad electoral o bien por proveedores externos. Además, el sistema puede haber sido desarrollado usando código abierto (*Open Source*) o software propietario (*Proprietary software*), en cuyo caso podría ocurrir que el código fuente del programa (*Source code*) no estuviera disponible para los observadores en caso de que la administración electoral y el proveedor externo hubieran firmado un acuerdo de confidencialidad (NDAs, *Non Disclosure Agreements*).

Independientemente del tipo de tecnología usada, se suele distinguir entre dos tipos de situación en la que se puede utilizar el voto electrónico:

- > Voto electrónico que se lleva a cabo presencialmente, en lugares bajo la supervisión de la administración electoral.
- > Voto electrónico remoto sin supervisión (generalmente voto por internet)

### **c) Ventajas y riesgos del voto electrónico**

Las autoridades electorales vienen introduciendo el voto electrónico por las ventajas que este ofrece en la gestión del proceso electoral, destacando principalmente un escrutinio más rápido y la eliminación del error humano, además de que podría aumentar la participación de votantes, especialmente para los votantes desde el extranjero así como electores con discapacidades y minorías lingüísticas.

Por otra parte, las organizaciones internacionales y la doctrina destacan que el uso del voto electrónico podría acarrear en algunos casos una serie de riesgos a los que se debe prestar atención (en especial una potencial reducción en la transparencia del proceso de votación y recuento, además de un mayor riesgo de violación del secreto del voto), por lo que recomiendan llevar a cabo una introducción del e-voto que sea gradual y con plena apertura y transparencia, incluyendo un debate público previo, campañas de información ciudadana, tests, etc.

La Unión Europea considera que el voto electrónico es más apropiado en países con altos niveles de confianza en la administración electoral y en la integridad del proceso electoral, puesto que elimina protecciones a la transparencia que están incluidas en el voto el papel, y con respecto a la protección del secreto de voto, además de ser susceptibles a ataques informáticos (especialmente en el caso del voto remoto).

<b>Ventajas potenciales</b>	<b>Riesgos potenciales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Escrutinio más rápido y sin error humano</li> <li>&gt; Mayor accesibilidad: ciegos, minorías</li> <li>&gt; Aumento potencial de la participación y facilidad de voto para los votantes ausentes (especialmente en el voto remoto por internet)</li> <li>&gt; Gestión eficaz de formulas electorales complejas</li> <li>&gt; Presentación mejorada de papeletas electorales complejas</li> <li>&gt; Prevención del fraude en los colegios electorales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Menor transparencia</li> <li>&gt; Dificultades en la comprensión del sistema por los no expertos</li> <li>&gt; Violación del secreto de voto</li> <li>&gt; Ataques externos (hackers)</li> <li>&gt; Manipulación a gran escala por parte de un pequeño grupo de personas con acceso privilegiado al sistema.</li> <li>&gt; Menor control del proceso por parte de la Administración Electoral (dependencia de los técnicos y de los proveedores)</li> <li>&gt; Posibilidades de recuento limitadas (especialmente sin VVPAT).</li> </ul>

## **2. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL VOTO ELECTRÓNICO**

### **a) Principales cuestiones a tener en cuenta en la observación del voto electrónico**

Como se ha mencionado, la implementación del voto electrónico tiene un efecto directo en la observación del proceso electoral, puesto que el voto pasa a ser realizado a través de una máquina en lugar de con papeletas y urnas. Tal y como indican unánimemente tanto las organizaciones internacionales como el sector académico, el voto electrónico supone un cambio fundamental en la propia esencia de la observación, puesto que a diferencia del voto tradicional en papel, el voto electrónico incluye elementos (operaciones informáticas) que no son directamente observables.

En este sentido la OSCE señala que en el voto electrónico hay elementos que no pueden ser observados físicamente y además los componentes tecnológicos del sistema no son conocidos ni fácilmente entendibles por el observador medio. Por su parte, la Unión Europea considera que el voto electrónico puede estar menos sujeto a escrutinio puesto que la observación de dichos sistemas requiere de conocimientos especializados. La UE indica, por tanto, que el voto electrónico es más apropiado para países con niveles muy altos de confianza en la integridad de los procesos de voto, escrutinio y tabulación.

De cara a suplir una posible falta de supervisión sobre el proceso de votación y recuento en el voto electrónico (por parte de la autoridad electoral, los partidos políticos, los observadores y los ciudadanos) normalmente se implementan unas medidas de seguridad adicionales tales como la certificación y auditorías del sistema.

Además, los potenciales problemas de falta de transparencia y control se minimizan aun más cuando se utilizan las máquinas de e-voto que incluyen el anteriormente mencionado “comprobante” en papel, permitiendo auditorías del sistema y recuentos en papel.

Una de las principales cuestiones que deberá determinar el Equipo Central es si el sistema de voto electrónico permite una observación eficaz y creíble.

### **b) Metodología de observación del voto electrónico**

Al observar unas elecciones con voto electrónico, se usan los mismos estándares internacionales que en las elecciones con papeletas tradicionales

(todos los electores que reúnan las condiciones deben tener derecho a votar, el secreto del voto debe estar garantizado, los resultados deben reflejar con precisión la intención del votante, etc) y la observación se lleva a cabo de acuerdo a las metodologías ya consolidada.

Como complemento, OSCE/ODIHR y la OEA han desarrollado documentos específicos con metodologías propias para la observación del voto electrónico. Por su parte, la Unión Europea, si bien de momento, no ha desarrollado este tipo de metodología, sí incluyó en su segunda edición del “*Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*” un epígrafe dedicado al voto electrónico. Estos documentos describen una metodología más específica a usar en estas misiones y por tanto serán a los que los observadores de corta duración deberán referirse como complemento a la metodología general.

### **c) Papel del analista de voto electrónico**

Tanto el manual de la OEA y como el de la OSCE incluyen la figura del analista del voto electrónico dentro del *Equipo Central*. Así mismo, el Carter Center, en su documento de trabajo sobre la observación del voto electrónico, menciona que cuando en las elecciones se utiliza el voto electrónico “*es esencial apoyarse en el análisis del Especialista en Informática*”. En el caso de la Unión Europea no se menciona esta figura en el manual, aunque este puesto (“*e-voting expert*”) sí existió en MOEs como las de Venezuela en 2005 y 2006.

El analista de voto electrónico trabaja en estrecha cooperación con los demás miembros del Equipo Central, analizando conjuntamente diversas cuestiones con respeto al sistema. Así:

— El analista legal examinará el marco jurídico del país (si las disposiciones legislativas aseguran que el voto electrónico cumpla con los estándares internacionales para elecciones democráticas, si la legislación establece claramente los requisitos para determinar la validez de un voto emitido electrónicamente, si la legislación penal establece castigos ante ataques al sistema, etc.)

— El analista electoral observará la actuación de la administración electoral con respecto a la implementación del sistema (el proceso de licitación y adjudicación para la contratación del sistema de voto, la relación entre la autoridad electoral y los proveedores de servicio y si hay acuerdos de confidencialidad con respecto al sistema, el papel de la autoridad electoral y

si esta retiene el control sobre la implementación y gestión del sistema, los planes de contingencias de la autoridad electoral para el caso de fallos del sistema de voto, el nivel de comprensión del nuevo sistema por parte de los funcionarios electorales y su formación, así como las campañas de formación de votantes, la capacidad de la administración electoral de gestionar y supervisar el sistema de e-voto, el grado de acceso de los actores electorales a la documentación relativa al sistema, etc.)

— El analista político considerará el proceso de decisión implementar un sistema de voto (las necesidades y razones para implementar un sistema de voto y qué retos se planea abordar con dicho sistema, el proceso de decisión, los debates públicos organizados previos a la decisión de implementación y si todos los distintos actores electorales participaron en los debates y si sus opiniones se tomaron en cuenta, el grado de acuerdo político de cara a implementar el sistema, el grado de confianza en la administración electoral, etc.)

— El analista de medios examinará la posición de los medios de comunicación con respecto al voto electrónico y si éste es un tema de debate entre la ciudadanía.

Por su parte, el analista de voto electrónico, además de participar en el examen de las anteriores cuestiones, observará y analizará entre otras cosas:

— cómo se supone que debe funcionar el sistema y cómo funciona en la práctica.

— cómo funciona el proceso de votación, como se cuentan los votos y cómo se transmiten los resultados al nivel central.

— si el sistema garantiza la integridad del proceso y el secreto del voto.

— si el sistema permite verificar que la tecnología ha funcionado tal y como se preveía, que el secreto del voto se ha respetado y que los resultados corresponden a tabulación de todos los votos.

— la robustez del sistema y qué medidas de seguridad incluye contra posibles ataques (hacking o manipulación interna) y las medidas legales contra dichos ataques.

— si las operaciones sensibles son realizadas por varias personas y si se mantiene un registro escrito de todas las operaciones llevadas a cabo.

— si las máquinas tienen medidas de seguridad contra el acceso no autorizado.

— si el sistema presenta a los votantes opciones claras mediante un sistema de voto electrónico entendible y fácilmente utilizable, y cuánto tiempo necesita el votante para emitir su voto.

— si los votantes reciben feedback por parte del sistema y si éste indica claramente que se ha seleccionado una opción (avisando, si fuera el caso, de que se ha realizado un voto nulo), permitiendo al votante corregir su elección.

— si el sistema permite la inclusión de lenguas minoritarias y si la información contenida en las papeletas en dichas lenguas es la misma que en la lengua mayoritaria.

— si los partidos y candidatos aparecen de forma equitativa en las papeletas.

— si el sistema permite votar a electores con discapacidad visual mediante un interfaz de audio (escuchando el contenido de la papeleta) y si dicho sistema está diseñado de forma que garantiza el secreto del voto.

— si el sistema está diseñado de forma que puede funcionar durante toda la jornada electoral, y qué medidas de contingencia existen para el caso de fallos de suministro eléctrico.

— si se llevan a cabo tests del sistema previos a la jornada electoral, y si éstos son públicos (así como analizar la documentación relativa a los tests que se hayan llevado a cabo con anterioridad al despliegue de la misión y si dichos documentos están disponibles para los partidos políticos, ciudadanos, etc.)

— si se han llevado a cabo tests de laboratorio del hardware y el software para determinar si el sistema cumple con los requisitos del diseño.

— cuál es el proceso de certificación del sistema de e-voto y la documentación relativa a dicho proceso (incluyendo un análisis de la reputación del organismo de certificación, si éste es independiente de los proveedores y la propia autoridad electoral, así como si este tuvo acceso a toda la información relativa al sistema).

— si se llevan a cabo auditorías y si los actores electores pueden estar presentes durante dichas auditorías.

— en el caso de sistemas de escaneo de papeletas, cual es el grado de error de las máquinas y si hay provisiones legales para recuentos automáticos.

— en el caso de uso de VVPAT, si los votantes están bien informados sobre qué es lo que deben de verificar.

— en caso de que haya varios métodos de votación, si el proceso se realiza correctamente y cómo se realiza la tabulación y agregación de resultados y su anuncio (y si los partidos políticos, candidatos y observadores tienen forma de verificar la correcta tabulación de resultados).

— en el caso de que el sistema de voto incluya la identificación automatizada de votantes también llevará a cabo un análisis de dicho sistema y su integración en el proceso de votación.

— en el caso de voto remoto por internet, cómo verifica el sistema la identidad del votante y qué medidas existen para la salvaguarda del secreto del voto.

— en el caso de voto remoto por internet, si el sistema ofrece procesos de verificación para los resultados.

#### **d) Papel de los observadores de larga duración (OLD)**

Los observadores de larga duración desplegados en regiones del país donde se utilice el voto electrónico deberán llevar a cabo en su zona de responsabilidad un análisis de los asuntos antes mencionados, de cara a evaluar el funcionamiento correcto del sistema y su impacto en el proceso electoral.

Para ello, serán informados en el *briefing* en la capital por parte del Equipo Central, y especialmente por parte del experto en e-voto sobre el sistema de voto electrónico utilizado en el país y, si fuese posible, participarán en una sesión formativa con la autoridad electoral de cara a comprobar en vivo el funcionamiento del sistema. Del mismo modo en el *briefing* regional organizado por los OLDs se informará a los observadores de corta duración(OCD) sobre la situación del sistema a nivel regional, indicando qué problemas podrían surgir y qué colegios electorales utilizarán el voto electrónico, y dentro de ellos a los que se debe prestar atención además de en qué colegios se debe observar las auditorías (en caso de que estén previstas en la legislación).

La observación del voto electrónico será sólo uno de las tareas que llevarán a cabo los OLDs y además sus tareas concretas variarán dependiendo de la tecnología que se use, el grado de extensión, etc. Entre las tareas de los OLDs con respecto al voto electrónico podemos mencionar la observación y análisis de:

— Los preparativos técnicos y logísticos a nivel regional/local por parte de la autoridad electoral de la implementación del sistema de e-voto.

— La preparación del personal electoral a nivel local, incluyendo sus conocimientos sobre el funcionamiento del sistema y en qué grado están preparados en caso de fallos del sistema.

— El grado de aceptación del sistema de voto electrónico por parte de la sociedad civil y los partidos políticos.

— El papel de los técnicos en los preparativos y qué nivel de supervisión sobre ellos tiene el personal electoral.

— Las sesiones de formación para los funcionarios electorales

- Las campañas de información y educación de votantes
- La credibilidad del sistema y la implementación de los sistemas de auditoría.
- El proceso de distribución de las máquinas (quién y cómo lleva a cabo dicho proceso) a los colegios electorales, las medidas de seguridad durante el almacenamiento de las máquinas antes de la jornada electoral, quién tiene acceso a ellas, si se llevarán a cabo actualizaciones de software en las máquinas (por ej. La información en las papeletas electrónicas, actualizaciones de software, etc) y cómo se verifica la autenticidad del software.
- Las pruebas a nivel local de las máquinas previas a la jornada electoral, y quién tiene acceso a dichas pruebas.
- Los tests en los que participe el público antes de la jornada electoral.
- El grado de acceso de los partidos y los observadores domésticos al sistema de voto y la documentación relevante, y si han tenido la posibilidad de testar el sistema.
- La percepción por parte de los partidos políticos y la sociedad civil del voto electrónico y sus planes para observar éste durante la jornada electoral.

Los OLDs informarán al Equipo Central sobre estos asuntos en la sección específica del informe semanal, además de otros informes puntuales que solicite el Equipo Central.

#### **e) Tareas de los observadores de corta duración (OCD)**

Cuando los observadores de corta duración se desplieguen en el país, la MOE llevará ya un tiempo desplegada y analizando, como se ha comentado anteriormente el uso del voto electrónico a través del Equipo Central, el especialista en voto electrónico y los OLPs. Se habrá recopilado información acerca de, entre otras cosas:

- el tipo de e-voto utilizado
- los motivos para implementarlo y si la decisión de implementarlo contó con el apoyo de la mayoría de actores del proceso electoral
- el proceso de elección y adjudicación del sistema (estudios de viabilidad, licitación, etc)
- si el marco legal ha sido modificado correctamente para recoger adecuadamente las características del sistema
- la documentación sobre el voto electrónico accesible al público o a otros (partidos políticos, observadores, etc.)

- la usabilidad del sistema
- las acciones de formación y educación de votantes

Los observadores de corto plazo recibirán información sobre todos estos aspectos durante la sesión de *briefing* por parte del Equipo Central, en la que el experto en e-voto informará a los OCDs sobre las principales características del sistema y les proveerá con una guía específica para ayudarles a evaluar el funcionamiento, seguridad y usabilidad del sistema. Así mismo, los observadores de corta duración también recibirán por parte de los OLDs un *briefing* sobre el sistema de e-voto si este se utiliza en su zona de responsabilidad (un país puede usar diferentes tecnologías de votación dependiendo de la región, o utilizarlas solamente en unas regiones).

La principal función de los OCDs con respecto al e-voto será observar si hay un funcionamiento correcto del sistema durante el día de las elecciones, así como la actuación y el nivel de preparación de los miembros de mesa, personal electoral y técnicos y el nivel de confianza de los votantes así como su nivel de comprensión de los procedimientos.

Para ello los formularios de observación contendrán una serie de preguntas específicas con respecto a las máquinas de votación. A continuación se presenta una muestra indicativa de dichas preguntas:

#### DISPOSICION DE LOS COLEGIOS ELECTORALES:

- ¿Surge algún problema durante la instalación de las máquinas en el colegio electoral?, en caso afirmativo, ¿pueden solucionarlo los miembros de la mesa electoral?, ¿abre el colegio electoral a tiempo?
- ¿Qué tests se llevan a cabo durante la instalación de las máquinas?
- ¿Qué medidas se toman para garantizar que la memoria electrónica no contenga ningún voto antes de empezar la votación?, ¿es esto verificable?
- ¿La disposición de las máquinas en el colegio electoral protege el secreto del voto?, ¿Se aseguran los miembros de la mesa de que los votantes lleven a cabo su voto en secreto, aun cuando necesiten de asistencia?

## VOTACION (USABILIDAD, ACCESIBILIDAD Y SECRETO DE VOTO)

— ¿Entienden los usuarios el funcionamiento del sistema?, ¿Cuántos votantes solicitan asistencia de los miembros de la mesa para poder votar?, ¿Algún votante termina el proceso una vez empezado pero sin haber podido llegar a votar?

— Tienen los votantes la posibilidad de elegir entre votar de modo tradicional y votar en modo electrónico?, ¿Pueden elegir libremente el modo de votación?

— ¿Utilizan los votantes las máquinas de votación en solitario?, ¿Impiden los miembros de la mesa que dos o más votantes utilicen las máquinas al mismo tiempo?

— ¿Hay hacinamiento?, ¿Cuánto tienen que esperar los votantes para votar?, ¿Hay suficientes máquinas para que los tiempos de votación sean razonables?

— ¿Cuál es la opinión de votantes, los observadores domésticos y los partidos políticos/candidatos con respecto al e-voto?

— ¿Cuántos votantes requieren asistencia?

— ¿Pueden los minusválidos y los ancianos votar sin necesidad de asistencia? Si se usan idiomas minoritarios en la votación ¿Se puede acceder a ellos en el sistema sin mayores dificultades?

## SEGURIDAD:

— Si el sistema requiere que algún elemento de las máquinas sea sellado durante la votación ¿pueden los OCPs verificar que el sellado se ha llevado a cabo?

— ¿Quién tiene acceso a las máquinas?, ¿tiene algún miembro del proveedor de servicio acceso a las máquinas in la presencia de los miembros de la mesa?

— ¿Son capaces los miembros de la mesa de solucionar problemas en caso necesario?, en caso contrario ¿hay técnicos presentes encargados de solucionar problemas?, ¿Los problemas de apuntan en protocolos oficiales y se transmiten oportunamente?

— ¿Algún miembro de la mesa o técnico manipula las máquinas en algún momento?, ¿por qué motivo?

— ¿Las máquinas presentes en los colegios electorales son las que en efecto debían ser usadas?

— Si las máquinas de votación no está disponibles durante un largo periodo de tiempo ¿pueden los votantes votar en papel o deben esperar a que se traiga una nueva máquina?, ¿Algún votante se marcha sin poder votar?

#### CIERRE, RECUENTO Y TRANSMISION DE RESULTADOS:

— ¿Se respetan los procedimientos de cierre del colegio electoral?, ¿Se imprime una copia en papel de los resultados por máquina de votación y por colegio electoral y pone a disposición de los observadores y los partidos políticos?, ¿Se coloca una copia de dichos resultados en un lugar de acceso público?

— ¿Cómo se lleva a cabo la transmisión de resultados a los niveles superiores de la administración electoral?, ¿Se respetan los procedimientos establecidos para dicha transmisión?

— ¿Se lleva acabo alguna auditoría en el colegio electoral inmediatamente después del anuncio de los resultados?

— ¿Qué pasa con los votos guardados en formato electrónico tras la jornada electoral?, ¿Se lleva a cabo el borrado de las unidades de almacenamiento de datos del sistema de e-voto?, ¿Quién lleva a cabo dicho borrado y cómo?

#### ADMINISTRACION ELECTORAL:

- ¿Cuál es el grado de entendimiento del sistema y el proceso por parte de los miembros de la mesa del sistema?, ¿Qué formación y entrenamiento que han recibido?, ¿Hay manuales en el colegio electoral con respecto al sistema?
- ¿Cumplen los miembros de la mesa con los procedimientos establecidos?

La OSCE indica que en el caso de que el voto electrónico se use en combinación con el voto el papel, los OCDs no deberían dar una atención desproporcionada al primero, para lo cual recibirán instrucciones del Equipo Central.

Por otra parte, es muy importante destacar que los observadores nunca certifican los sistemas de voto electrónico y por ello no deben nunca firmar documentos o hacer declaraciones que puedan interpretarse como una certificación del sistema de voto. Los observadores deben tener un acceso total al sistema de voto, incluyendo la documentación (certificación, autorías, etc.) pero es también muy importante que no actúen de ninguna manera en que pudiera considerarse que están manipulando las máquinas de votación.

*NOTA: Las imágenes que se han incluido en este capítulo, a efectos estrictamente divulgativos, se han tomado en su mayoría de internet (generalmente de la wikipedia). Dichas imágenes o bien han sido liberadas al dominio público o bien se ofrece su uso bajo licencia Copyleft (GNU GPL, Creative Commons o similares) por parte de sus respectivos autores*

### **3. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

Comisión Europea: Manual de Observación Electoral de la Unión Europea (2.<sup>a</sup> edición). Bruselas, 2008.

Carter Center: Developing a Methodology for Observing Electronic Voting. Atlanta, 2007.

Organización de los Estados Americanos: Observación del Uso de Tecnología Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA. Washington, 2010.

OSCE/ODIHR: Handbook for the Observation of New Voting Technologies. Varsovia, 2013.



## **XXII. SEGURIDAD EN MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

*Víctor Pérez Sañudo, experto en seguridad internacional*

Cualquier actividad laboral en España conlleva riesgos de una u otra índole, riesgos derivados tanto del ser humano (Ej. Criminalidad) como de la naturaleza (Ej. Huracanes); pero si esta actividad laboral es desarrollada en países cuya cultura y costumbres nos son desconocidas, con condiciones higiénicas e infraestructuras diferentes a las nuestras, con una situación de inestabilidad política, con índices de criminalidad superiores en muchos casos y además le unimos riesgos derivados de la naturaleza que son inexistentes

en nuestro país, estaremos definiendo gran parte de los países anfitriones de misiones de observación electoral.

Con el fin de minimizar las amenazas, derivadas de los diferentes riesgos existentes en una misión de observación electoral y para minimizar igualmente el impacto de estas amenazas, en caso de materializarse, se invierte gran cantidad de recursos en seguridad por parte de los organismos internacionales a cargo de las misiones de observación electoral, así como por parte de las autoridades nacionales que aportan sus observadores nacionales con el compromiso de apoyar la construcción democrática y de los derechos humanos en todo el mundo.

Es intención de estas páginas despertar la conciencia de los observadores acerca de la importancia que tiene una adecuada preparación de la seguridad propia del observador, previo a la misión y durante la misma, manteniendo siempre unos niveles mínimos de alerta. Difícilmente puede resumirse en una página lo que de por sí ocupa libros, no obstante esta sección pretende citar aquellos conceptos básicos de seguridad que están al alcance del observador y con los que están relacionados la mayoría de incidentes que afectan a una misión de observación electoral.

Los principios de seguridad que se presentan a continuación son válidos para cualquier tipo de misión de observación electoral y son enumerados de modo cronológico a fin de facilitar la asimilación de los mismos.

## **FASE 1: Fase previa al despliegue**

Una vez que el observador electoral tiene conocimiento de su selección para participar en una misión de observación electoral, debe comenzar los preparativos de la misma, incluidos los relativos a su propia seguridad.

El observador probablemente no haya estado nunca en el país donde tiene lugar la misión, o si ha estado la situación de seguridad puede haber cambiado significativamente, es por ello que una adecuada preparación resulta de vital importancia. Estos son algunos de los aspectos más relevantes a tener en cuenta previo al despliegue en misión:

- Disponibilidad de medicamentos.—De tener que consumir algún tipo de medicamento específico o tener alguna dolencia crónica, es importante prever un aprovisionamiento adecuado para la duración de la misión, incluyendo unidades adicionales como medida de contingencia.

- Situación general en el país donde tiene lugar la misión.—No es improbable que las misiones tengan lugar en países en conflicto con problemas de guerra civil, existencia de guerrillas, grupos terroristas activos u otros; que haya riesgos derivados de causas naturales como pueden ser lluvias monzónicas o estación de huracanes; que haya riesgos para la salud derivados de la presencia de mosquitos, como pueden ser la malaria y el dengue, o brotes puntuales de enfermedades, como puede ser el cólera. Por todo ello es recomendable una adecuada documentación previa al despliegue y tener el mayor conocimiento posible de lo que el observador se va a encontrar.
- Conocimiento de la cultura propia de lugar de despliegue de la misión.—En ocasiones el desconocimiento cultural lleva a los observadores a situaciones rocambolescas, que pueden degenerar en riesgos para su integridad física, pero que sin embargo para nuestra cultura pueden resultar totalmente incomprensibles. Es por ello que un mínimo conocimiento de las culturas y costumbres locales, previo al despliegue, ha de ser realizado por los observadores.

Para una adecuada preparación de esta fase, es recomendable que el observador lea los consejos de viaje que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación publica en su página web<sup>1</sup>, así como aquellos de las legaciones diplomáticas que pueden tener mayor presencia en el país de destino.

## **FASE 2: Llegada al país anfitrión y estancia previa al despliegue**

La llegada al país anfitrión y en especial los primeros días en la capital, previo al despliegue al distrito o región asignado, tienen siempre cierta peligrosidad derivada de diversos aspectos. La distracción del observador al encontrarse con nuevos o antiguos compañeros, la diversidad de nuevas sensaciones y la ansiedad por comenzar a realizar la labor encomendada, hacen que los observadores bajen su nivel de alerta. Todo esto unido con la peligrosidad común derivada de las grandes urbes, en cualquier continente del mundo, suponen un incremento en la probabilidad de que los observadores sean víctimas de algún tipo de incidente, de mayor o menor relevancia.

---

<sup>1</sup> <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Consulares/RecomendacionesDeViaje/Paginas/recomendacionesold.aspx>

Durante estos primeros días, el observador deberá incrementar la cautela, especialmente absteniéndose de visitar aquellos lugares o zonas de la ciudad que le sean explícitamente vetados o puedan ser considerados como no recomendables. Es práctica habitual actual, en determinadas misiones de observación electoral, facilitar una formación previa al despliegue la cual incluye aspectos relativos a la seguridad, a fin de reducir la probabilidad de que este tipo de incidentes ocurran.

Otro de los aspectos importante a tener en cuenta es extremar la precaución en el lugar de residencia asignado, evitando dejar objetos de valor visibles en la habitación del observador, llevando el pasaporte y otros objetos de valor con el observador, cerrando adecuadamente puertas y ventanas al abandonar el lugar de residencia así como las cortinas de la estancia, si pudiese haber fácil acceso visual al interior de la misma. Esto no quiere decir que el observador deba de portar objetos como joyería o relojes valiosos en todo momento, ya que la ostentación de determinados bienes puede resultar peligrosa en si misma. Una recomendación es que el observador lleve a la misión dos documentos de identificación oficiales (ej.: DNI y pasaporte), portando al menos el documento de viaje consigo y dejando el documento de identidad en un lugar seguro. De esta manera, en caso de robo o extravío, se minimiza la probabilidad de carecer de documento alguno acreditativo de identidad, lo cual puede acarrear grandes complicaciones en determinados países.

Los días previos al despliegue de observadores en sus diferentes demarcaciones, son de gran importancia para gestiones finales como la obtención de dinero local en efectivo, medicamentos u otros productos farmacéuticos. Acciones habituales para el observador, como la extracción de dinero de un cajero automático, pueden resultar inviables o peligrosas una vez en el destino final.

### **FASE 3: Despliegue de los observadores a su área de responsabilidad**

El despliegue de los observadores es una operación de gran complejidad, dado que en función del tamaño de la misión, puede implicar decenas de observadores y vehículos con múltiples destinos diferentes. Todo esto conlleva una gran planificación logística y por supuesto de seguridad.

El observador deberá ser consciente de aspectos tales como su hidratación, dado que no es infrecuente que este despliegue se realice por carreteras en no

óptimo estado, apartadas de núcleos urbanos, recorriendo grandes distancias y en ocasiones con temperaturas extremas.

A su vez el observador es responsable de seguir fielmente las instrucciones facilitadas tanto por el Experto en Seguridad y Logística / Operaciones, así como por el Equipo Dirigente de la misión. El tomar rutas alternativas o las variaciones no comunicadas en el plan de despliegue recibido, puede acarrear consecuencias negativas tanto para los observadores como para la misión. La comunicación es de gran importancia durante el despliegue, debiendo el observador respetar aquellas comunicaciones periódicas establecidas y utilizar los medios de comunicación recibidos, adicionalmente siempre que lo estime oportuno, especialmente en caso de duda o incertidumbre. Los observadores pueden ser dotados en las misiones con diversos medios de comunicación, en función del área de responsabilidad asignado, a fin de garantizar la posibilidad permanente de comunicación. El medio básico de comunicación es el teléfono móvil, no obstante es habitual proveer al equipo de observadores con medios adicionales como teléfonos satélite o radios VHF.

#### **FASE 4: Operaciones diarias**

Una vez desplegados en el respectivo área de operaciones, los observadores comienzan inmediatamente las tareas propias de observación asignadas. Estas tareas incluyen la participación en eventos políticos como mítines y reuniones de diversa índole en localizaciones múltiples, el entrevistarse con representantes locales de diversos partidos políticos, etc.

Estas operaciones diarias del observador implican gran cantidad de desplazamientos, en muchas ocasiones en vías seriamente dañadas y acudiendo a lugares donde se congregan gran cantidad de personas. Los incidentes con el vehículo, de mayor o menor relevancia, no son infrecuentes y es por ello que el observador ha de poner gran atención a aspectos como el adecuado repostaje diario del vehículo y estado de mantenimiento del mismo, facilitado al conductor instrucciones claras relativas a aspectos como su modo de conducción y lugar de estacionamiento del vehículo durante la ausencia de los observadores.

Las comunicaciones son cruciales durante la labor diaria de los observadores, es por ello que se habrá de asegurar que los medios de comunicación recibidos estén en perfecto estado de uso, con las baterías plenamente carga-

das y sean portados por los observadores en todo momento; tanto los medios propios del observador como los asignados al equipo de observadores.

Los observadores pueden ser requeridos, durante sus operaciones diarias, de realizar un número indeterminado de comunicaciones con el Centro de Operaciones de la misión (o similar) que se establezca. Estas comunicaciones están encaminadas a tener una mejor trazabilidad del equipo de observadores, en caso de que ocurra un incidente de seguridad o una situación hostil que pueda afectarles y a su vez para en caso de desaparición poder establecer un perímetro de búsqueda y rescate. Es de gran importancia el respetar las instrucciones recibidas por el Experto de Seguridad, relativas a los tiempos y los tipos de comunicaciones a realizar.

Un error común, que suele acarrear problemas y en ocasiones degenerar en incidentes, es atribuir a al equipo de apoyo local (conductor e interprete) funciones que no les corresponden. El personal local está para ayudar a los observadores en su misión, pero la toma de decisiones corresponde a los observadores en función de las instrucciones recibidas del Equipo Dirigente de la misión y de los Expertos de Seguridad y Logística. A su vez, es responsabilidad de los observadores dar al personal de apoyo aquellas instrucciones, sobre su labor diaria, que estén encaminadas a incrementar la seguridad del equipo de observación. Instrucciones sobre el pleno repostaje del vehículo y lugares de estacionamiento del mismo, entre otros, pueden contribuir a garantizar una misión de observación sin incidentes.

## **FASE 5: Día de elecciones**

El día de las elecciones es una fecha clave en cualquier misión de observación electoral. Es un día largo, estresante y especialmente agotador, tanto para los observadores como para su personal de apoyo. De cara a afrontar este día con unas mínimas garantías de seguridad para los observadores y su equipo, es importante tener en cuenta algunos aspectos básicos que han de ser preparados en la víspera.

A continuación podrá encontrar el observador algunos de los principales aspectos a tener en cuenta el día previo a las elecciones:

- Carga de todo el equipamiento electrónico recibido, aun no habiendo sido usado, especialmente de los equipos de comunicaciones. Esta

norma ha de ser seguida por los observadores y a su vez transmitida al personal local que les sirva de apoyo.

- Recarga de tarjetas SIM prepago y adquisición de tarjetas de recarga adicionales.
- Preparación de todo el material de visibilidad disponible (camisetas, gorras, etc.) a fin de garantizar su reconocimiento como miembros de la misión de observación electoral.
- Instruir al conductor para que los diferentes depósitos del vehículo sean íntegramente llenados (combustible, líquido refrigerante, gas, etc.).
- Planificar las rutas y áreas a cubrir, estableciendo una estimación de tiempos en los desplazamientos.
- Adquirir algunas frutas, comida y bebida.
- Asegurar la disposición de dinero en efectivo, suficiente para cubrir alguna contingencia menor que pudiese surgir.
- Portar la documentación identificativa, tanto personal como de la misión.

## **FASE 6: Fin de misión**

Tras el día de elecciones puede haber un deterioro de la situación de seguridad del país donde se desarrolla la misión de observación electoral, o bien de determinadas zonas del país. A su vez no es infrecuente que el Gobierno respectivo tome medidas de tipo preventivo, como puede ser el establecimiento de toques de queda o controles de tipo “check-point”.

Los observadores habrán de respetar en todo momento las instrucciones que les son dadas desde el Equipo Dirigente de la misión, así como por parte del personal de la agencia implementadora.

El retorno de los observadores a la capital puede ser realizado de diferentes maneras, bien de un modo descentralizado en que los equipos de observadores vuelven cada uno por su cuenta o de una manera centralizada, donde se establecen puntos de encuentro para el regreso en convoy de los diferentes equipos. La decisión será tomada por el Equipo Dirigente de la misión en base a razones logísticas o/y de seguridad. Los observadores deben seguir las instrucciones facilitadas, especialmente relativas a las rutas por las que se ha de circular, absteniéndose de cambios no programados en el plan de repliegue facilitado.

Una vez finalizada la misión, la permanencia en el país de despliegue no implica el disfrute de privilegios que pudiesen ser atribuidos durante las funciones de observación. Los observadores deberán respetar en todo momento las normas y leyes locales, siendo conocedores de que la permanencia de parte del Equipo Dirigente en la misión no significa que puedan, ni deban, prestar auxilio en caso de que los observadores tengan problemas una vez finalizada su misión. Actuaciones improcedentes de un observador, especialmente una vez finalizada su misión, pueden acarrear dramáticas consecuencias

Ciudadana de Tabasco

**IEPC**  
TABASCO

**GOBERNADOR**

**TU VOTO ES LIBRE Y SECRETO**

SE EXHORTA A LOS ELECTORES EVITAR EL USO DE TELÉFONOS CELULARES, CÁMARAS FOTOGRAFICAS, CÁMARAS DE VIDEO Y CUALQUIER OTRO MEDIO TECNOLÓGICO DE REPRODUCCIÓN DE IMÁGENES EN EL INTERIOR DE LAS MAQUINARIAS QUE PERMITAN CAPTAR IMÁGENES DE LAS BOLETAS ELECTORALES YA SUFRAGADAS POR LOS CIUDADANOS.

  

En cumplimiento al acuerdo del Consejo Estatal No. CE/2012/039,  
de fecha 26 de abril de 2012.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1**

Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers

[http://www.eas.europa.eu/eucom/missions/2013/kenya/pdf/declaration\\_of\\_principles\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/eucom/missions/2013/kenya/pdf/declaration_of_principles_en.pdf)

### **Anexo 2: Elecciones Presidenciales Rusia 2012**

Statement of Preliminary Findings and Conclusions

<http://www.osce.org/odihr/88667>

Final Report

<http://www.osce.org/odihr/90461>

### **Anexo 3: Elecciones Presidenciales EEUU 2012**

Statement of Preliminary Findings and Conclusions

<http://www.osce.org/odihr/96960>

Final Report

<http://www.osce.org/odihr/elections/99573>

### **Anexo 4: Referéndum Asamblea Constituyente Túnez 2011**

Preliminary statement

[http://www.eas.europa.eu/eucom/pdf/missions/declaration-preliminaire-moe-ue-251011\\_fr.pdf](http://www.eas.europa.eu/eucom/pdf/missions/declaration-preliminaire-moe-ue-251011_fr.pdf)

Final Report

[http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapport-final-moe-ue-tunisie-2011\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapport-final-moe-ue-tunisie-2011_fr.pdf)

**Anexo 5: Elecciones Presidenciales y Legislativas Paraguay 2013**

Declaración Preliminar

[http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/declaracion-preliminar-moeue-paraguay-2013\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/declaracion-preliminar-moeue-paraguay-2013_es.pdf)

Informe Final

[http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/informe-final-paraguay-2013\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/informe-final-paraguay-2013_en.pdf)

**Anexo 6: Elecciones Presidenciales y Legislativas Kenia 2013**

Preliminary Statement

<http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/kenya/pdf/eom-kenya-preliminary-statement-6-march-2013-en.pdf>

Final Report

[http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/kenya/pdf/eu-eom-kenya-2013-final-report\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/kenya/pdf/eu-eom-kenya-2013-final-report_en.pdf)

**Anexo 7: Elecciones Generales Ecuador 2013**

Informe Verbal

[http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/InfoVerbal\\_Ecuador2013.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InfoVerbal_Ecuador2013.pdf)

**Anexo 8: Elecciones Presidenciales México 2012**

Informe Final

[http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Mexico2012.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Mexico2012.pdf)