

# **Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea**

**Comisión Europea**

**Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos humanos**

*Texto original:* Sida (The Swedish International Development Cooperation Agency), SE-105 25 Estocolmo Suecia. Editor: Anders Eriksson; Diseño gráfico: Fröjdlund Grafisk Form AB.

*Traducción española:* Dirección General de Traducción de la Comisión Europea.

# Índice

Prefacio .....	1
----------------	---

## Parte I. Contexto institucional y legal

1. Introducción .....	3
2. El fundamento de las actividades de observación electoral de la Unión Europea.....	5
2.1 Instrumentos legales para apoyar la democracia y los derechos humanos .....	5
2.2 Cooperación entre las Instituciones Europeas.....	6
3. Las elecciones en el contexto de los Tratados sobre Derechos Humanos - Instrumentos Universales y Regionales.....	8
4. Un proceso democrático basado en los instrumentos de Derechos Humanos .....	10
5. Marco reglamentario para la observación electoral.....	13
5.1 Condiciones para una observación eficaz .....	13
5.1.1 Memorando de Acuerdo.....	15
5.2 Código de Conducta.....	15
5.2.1 Violaciones del Código de Conducta.....	16

## Parte II. Fases operativas de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

6. Esbozo metodológico para una Misión de Observación Electoral de la UE – "Un planteamiento europeo común" .....	17
---	----

### Fase exploratoria

7. La misión exploratoria previa .....	19
8. La Misión Exploratoria.....	21
8.1 Composición y preparación de la Misión Exploratoria .....	21
8.2 Programa de la Misión Exploratoria .....	22

### Fase preelectoral

9. Establecimiento de una Misión de Observación Electoral de la UE.....	23
9.1 Estructura de la Misión .....	24
9.2 Funciones de los miembros de la Misión .....	24
9.2.1 Marco informativo de la Misión de Observación Electoral de la UE .....	30
9.3 Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones.....	31
9.4 Selección y gestión de observadores.....	32
9.5 Aspectos administrativos y logísticos.....	33
9.5.1 Responsabilidades administrativas .....	33
9.5.1.1 Actividades previas al despliegue de la misión .....	33
9.5.1.2 Actividades que deben realizarse en el país anfitrión .....	33

<b>10. Relaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE con otros protagonistas importantes.....</b>	<b>36</b>
10.1 Relaciones con organismos del gobierno anfitrión .....	36
10.2 Relaciones con otros protagonistas nacionales.....	39
10.3 Relaciones con la Delegación de la CE y los representantes del cuerpo diplomático residente en el país .....	42
10.4 Coordinación con otras organizaciones internacionales.....	44
<b>11. Observadores a largo plazo .....</b>	<b>46</b>
11.1 Sesión informativa.....	46
11.2 Despliegue de los observadores a largo plazo .....	46
11.3 Estructura de información de los observadores a largo plazo .....	48
<b>12. Periodo preelectoral –¿Qué se va a observar? .....</b>	<b>49</b>
12.1 Marco legal y sistemas electorales .....	49
12.1.1 Elección de un Presidente .....	49
12.1.2 Elección del Parlamento / Legislatura .....	50
12.1.2.1 Representación Proporcional.....	50
12.1.2.2 Sistemas semiproportionales .....	53
12.1.2.3 Sistemas de pluralidad-mayoría.....	53
12.1.3 Elección de gobiernos locales.....	54
12.2 Administración Electoral.....	54
12.2.1 Información electoral / Educación cívica .....	56
12.2.2 Proceso de registro de electores.....	56
12.2.3 Registro de partidos políticos y candidatos.....	58
12.2.3.1 Registro y limitaciones democráticas.....	59
12.2.4 Delimitación de distritos.....	59
12.2.5 Composición y seguridad de las papeletas.....	60
12.2.6 Procedimiento de recurso.....	60
12.2.6.1 Sistema de reparación legal y recurso.....	61
12.2.6.2 Recogida de información sobre reclamaciones y recursos.....	61
12.2.6.3 Reclamaciones y recursos - Problemas que se han de tener en cuenta .....	62
12.3 La campaña electoral .....	62
12.3.1 Marco legal de la campaña.....	62
12.3.2 Entorno y contenido de la campaña electoral .....	63
12.3.3 Papel de las autoridades y los medios de comunicación en la campaña electoral .....	63
12.3.4 Recursos y financiación de la campaña.....	64
12.3.5 Papel de la policía, las fuerzas de seguridad y el ejército .....	64
12.4 Directrices indicativas para los observadores a largo plazo .....	65
12.4.1 Encuentros con partidos políticos, candidatos y organizaciones no gubernamentales de observadores nacionales.....	65
12.4.2 Reuniones con las comisiones y autoridades electorales.....	66
12.4.3 Directrices para la observación de contenciosos y recursos electorales .....	67
12.4.4 Reuniones con funcionarios públicos y con la policía.....	67
<b>13. Análisis de los medios de comunicación.....</b>	<b>68</b>
13.1 Metodología de seguimiento de los medios de comunicación.....	69

## ***La jordana electoral***

<b>14. Observadores a corto plazo</b> .....	<b>73</b>
14.1 Sesión informativa general para los observadores a corto plazo .....	73
14.2 Sesiones informativas regionales para los observadores a corto plazo .....	74
14.3 Despliegue de los observadores a corto plazo .....	74
14.4 Formularios de información de los observadores a corto plazo .....	75
14.5 Ejemplo indicativo de cuestionario de la jornada electoral .....	77
<b>15. La jornada electoral –¿Qué hay que observar?</b> .....	<b>81</b>
15.1 El proceso de votación .....	81
15.1.1 Aspectos de la votación que se deben tener en cuenta .....	82
15.2 Escrutinio y agregación de resultados .....	84
15.2.1 Aspectos del recuento que se deben tener en cuenta .....	85
15.2.2 Agregación de resultados.....	85
<b>16. Análisis estadístico de los formularios de información de los observadores de corto plazo</b> .....	<b>87</b>
16.1 Análisis de los datos de observación .....	87
<b>17. Sesión informativa posterior de los observadores</b> .....	<b>90</b>
17.1 Sesión informativa posterior de los observadores de corto plazo .....	90
17.2 Sesión informativa posterior de los observadores a largo plazo .....	91

## ***Fase postelectoral***

<b>18. El periodo inmediatamente posterior a las elecciones - ¿Qué se ha de observar?</b> .....	<b>92</b>
18.1 Anuncio de los resultados .....	92
18.2 Toma de posesión de los candidatos elegidos .....	92
18.3 Reclamaciones y procedimiento de revisión.....	93
<b>19. La evaluación global</b> .....	<b>94</b>
19.1 Declaración preliminar postelectoral .....	94
19.2 Clausura de la misión .....	97
19.3 Informe Final .....	97
19.4 Evaluación de la misión de observación electoral de la UE .....	98
<b>20. Conclusiones - Fortalecimiento institucional postelectoral</b> .....	<b>99</b>

# Ciclo de observación

## A. Fase exploratoria

- |                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1. Misión preexploratoria (c. 7) | 19 |
| 2. Misión exploratoria (c. 8)    | 21 |

## B. Fase preelectoral

- |  |    |
|--|----|
| 3. Llegada del Equipo Central e instalación de la Misión (c. 9-10) | 23 |
| 4. Llegada de los observadores a largo plazo (c. 11)               | 46 |
| 5. Observación del proceso electoral (c. 12)                       | 49 |
| 6. Análisis de los medios de comunicación (c. 13)                  | 68 |

## C. La jornada electoral

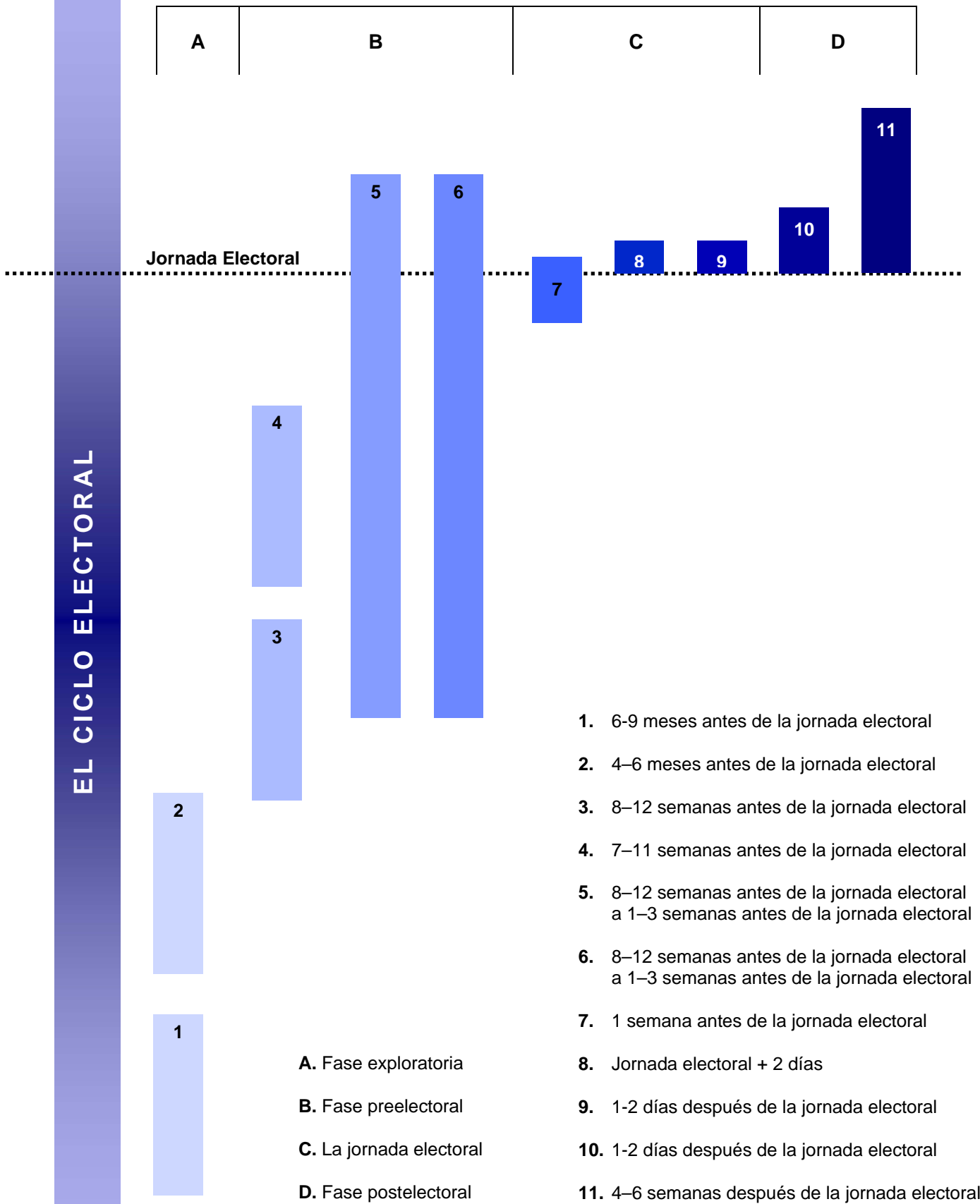
- |  |    |
|--|----|
| 7. Llegada de los observadores a corto plazo y observación del proceso de votación y escrutinio (c. 14-15) | 73 |
| 8. Análisis estadístico de los formularios de información (c. 16)  | 87 |
| 9. Sesión informativa posterior de los observadores (c. 17)  | 90 |

## D. Fase postelectoral

- |   |    |
|---|----|
| 10. Observación postelectoral y declaración preliminar (c. 18-19) | 92 |
| 11. Informe Final (c. 19)   | 94 |

*Presentación gráfica en la siguiente página*

# EL CICLO ELECTORAL







# Prefacio

Unas verdaderas elecciones son un elemento básico para un desarrollo sostenible y una democracia operativa. El apoyo a los procesos electorales se ha convertido en un componente clave de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea. Incluye la asistencia técnica a las autoridades electorales y a los observadores nacionales independientes, así como el despliegue de Misiones de Observación Electoral de la UE. Este manual se centra en las actividades de observación la Unión Europea.

Las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea sirven para promover la democracia y los derechos humanos en un espíritu de cooperación con los países socios. El despliegue de observadores electorales es una forma de apoyar el proceso democrático y ayudar a los países socios a cumplir con su objetivo de celebrar unas verdaderas elecciones. Las misiones de observación tienen la ambiciosa tarea de observar e informar sobre los procesos electorales y, al mismo tiempo, promover la transparencia del procedimiento y la confianza de los electores. Una misión de observación puede actuar como mecanismo de prevención de conflictos, al hacer una valoración imparcial de las elecciones, reducir tensiones y, por su mera presencia, combatir el fraude.

Para responder a estos ambiciosos objetivos, la UE se ha dotado de herramientas y recursos adicionales. La política de observación electoral de la UE ha ganado una consistencia y una coherencia mayores tras la Comunicación de la Comisión sobre Apoyo y Observación Electoral, de abril de 2000. Así, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión disponen ahora de un enfoque común para la observación electoral y han definido el papel de cada institución en este ámbito. En el Parlamento Europeo y en la Comisión se han establecido células de contacto y se ha formado a observadores de todos los Estados miembros de la UE sobre el enfoque común europeo de la observación electoral. Todo ello ha hecho posible que las Misiones de Observación Electoral de la UE hayan desarrollado en los últimos años una actividad mucho más creíble, responsable y visible.

Es fundamental que las misiones de observación que desplegamos sean realmente independientes y profesionales, pero también es vital que los interlocutores locales las perciban así. Es nuestro deber frente a las autoridades que nos invitan, pero también ante los pueblos de los países en los que se realiza la observación. Por esta razón, la Comisión ha desarrollado una metodología sólida y global para las acciones de observación, como se expone en este manual. Las elecciones no son un acontecimiento de un día, por lo que una observación seria debe abarcar todos los aspectos del proceso. El objetivo es garantizar un enfoque coherente y evitar utilizar un doble rasero.

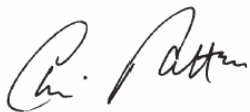
Pero la credibilidad del mecanismo de observación electoral de la UE depende ante todo y sobre todo de sus misiones y de los observadores que las realizan. Deseo aprovechar esta ocasión para manifestar mi agradecimiento a los miembros del Parlamento Europeo y a otros Observadores que han asumido la dirección y la responsabilidad de estas misiones. Han dedicado a esta actividad su experiencia política, su comprensión de los procedimientos electorales y de observación y su tiempo. También deseo manifestar mi reconocimiento, por su dedicación y el difícil trabajo que han realizado, a los miembros del personal y a los observadores a corto y largo plazo, que a menudo han tenido que actuar en circunstancias difíciles.

Se espera de los observadores europeos que desempeñen su trabajo de la manera más profesional posible y con un conocimiento pleno de su papel, sus derechos y sus obligaciones, tal como se establece en el Código de Conducta de los Observadores Europeos. Para ello, y a partir de la documentación estratégica de la UE en este campo, la Comisión Europea, junto con la Swedish International Development Co-operation Agency (SIDA), y con la valiosa aportación de un importante grupo de expertos, ha preparado este Manual de Observación Electoral.

El manual pretende ser una herramienta pedagógica y un libro de referencia con directrices metodológicas e información práctica basada en la experiencia adquirida. Confiamos en que se convierta en un instrumento esencial para promover la política de observación electoral de la Unión Europea.

La democracia no son sólo las elecciones, pero unas verdaderas elecciones son un requisito imprescindible para la democracia. En consecuencia, la Unión Europea seguirá haciendo todos los esfuerzos necesarios para promover elecciones auténticas más allá de sus fronteras, en países que se encuentran en fase de transición hacia la democracia.

Bruselas, 1 de octubre de 2002

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Chris Patten', written in a cursive style.

Chris Patten  
Comisario de Relaciones Exteriores

# PARTE I. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y LEGAL

## 1. Introducción

El Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea se ha concebido ante todo como un manual de campo práctico. Se ha preparado para ayudar a los observadores electorales de la UE a llevar a cabo su labor de una manera coherente y efectiva. Aunque se ha escrito como una guía práctica, también tendrá un interés más general para cualquier persona que quiera adquirir un mayor conocimiento de la planificación, el despliegue y la realización de las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea<sup>1</sup>.

Este manual es la culminación de la abundante experiencia adquirida por la Comisión Europea en los últimos años en el campo de la observación electoral. Hace hincapié en el hecho de que unas elecciones son algo más que un acontecimiento de un día y en que, por lo tanto, la observación electoral requiere una evaluación metodológica del proceso electoral y, consecuentemente, una presencia más prolongada de observadores en el país.

Este planteamiento refleja también la experiencia colectiva de la comunidad de observadores electorales internacionales en general, en la medida en que se refiere al mejor método para llegar a una valoración coherente, global y autorizada de un proceso electoral. La metodología que se expone en este manual se ha visto especialmente enriquecida por la experiencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y sus métodos de observación electoral, descritos en el Manual de observación de elecciones<sup>2</sup> de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE.

En el dictamen de la Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo de 9 de enero de 2001, junto con las actas de la sesión del 14 de febrero de 2001, se declaraba que “para evaluar las elecciones, no resulta adecuado ceñir la evaluación a las palabras “libres y justas” y que deberían incluirse otros criterios antes de declararse que una elección ha tenido lugar de conformidad con los principios democráticos”<sup>3</sup>. Asimismo, el Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea no utiliza las palabras “libres y justas”, que se han empleado a menudo para hacer referencia a una evaluación minuciosa de un proceso electoral. El manual hace hincapié en el concepto de “auténticas” elecciones, para destacar los criterios generales que se deben tener en cuenta para determinar si se considera que unas elecciones son un reflejo significativo de la voluntad del electorado.

Este manual está dividido en dos secciones. En la Parte I se trata de la observación electoral tal como la practica la UE, con referencias al contexto institucional y legal. Analiza también los principios democráticos fundamentales de instrumentos universales y regionales, extrapolándolos de forma que un observador electoral pueda saber cómo utilizarlos en la práctica durante el proceso electoral. La Parte I trata también del marco reglamentario de una misión de

---

<sup>1</sup> Se puede obtener información adicional sobre las actividades de observación electoral de la Comisión Europea en los dos sitios Internet siguientes:

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/eu\\_election\\_ass\\_observ/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm)

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm)

<sup>2</sup> [http://www.osce.org/odhr/documents/guidelines/election\\_handbook/eh\\_book.htm](http://www.osce.org/odhr/documents/guidelines/election_handbook/eh_book.htm)

<sup>3</sup> Información adicional sobre (COM (2000) 191 – C5-0259/2000-2137 (COS)), en el sitio Internet del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.eu.int>

observación electoral, que cubre tanto las condiciones de una observación efectiva requeridas por el país anfitrión, como el Código de Conducta para los observadores de la UE.

La Parte II cubre las fases operativas de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Pueden dividirse en cuatro categorías generales: la Fase exploratoria, la Fase preelectoral, la jornada (o las jornadas) electorales y la Fase postelectoral. La Fase exploratoria se centra en la manera en que los funcionarios de la Comisión, en colaboración con expertos electorales, evalúan los hechos y las condiciones necesarias para hacer una recomendación sobre el despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. La Fase preelectoral abarca la instauración y puesta en práctica de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y las cuestiones que constituyen el centro de atención del Equipo Central y los Observadores a largo plazo (LTO - Long-term Observers) durante la fase preelectoral. El capítulo relativo a la jornada (o las jornadas) electoral(es) se centra en el papel de los Observadores a corto plazo (STO - Short-term Observers) y en su presencia general en el país para evaluar los últimos días de la campaña, el día de las elecciones propiamente dicho y el recuento de votos. La Fase postelectoral se dedica a la evaluación global de la misión de observación, basada en las conclusiones colectivas del Equipo Central y los Observadores a corto plazo. También se ocupa de las cuestiones que se deben tomar en consideración durante el periodo inmediatamente posterior a las elecciones y de la conclusión de la misión de observación.

## 2. El fundamento de las actividades de observación electoral de la Unión Europea

La extensión de las actividades de observación electoral de la Unión Europea está directamente relacionada con la evolución global hacia la democratización de los países socios y el creciente interés por hacer de los derechos humanos un elemento esencial de la política exterior de la Unión. En la última década, la UE ha estado presente en muchas elecciones y la frecuencia de las Misiones de Observación Electoral de la UE sigue aumentando.

### 2.1 Instrumentos legales para apoyar la democracia y los derechos humanos

El reciente aumento de las actividades de estímulo y apoyo a los procesos de transformación democrática se basa en el Tratado de la Unión Europea<sup>1</sup>, que promueve el apoyo a los valores democráticos y los derechos humanos. El artículo 5 supone un compromiso en pro del "desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales". Como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, "el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea afirma con toda claridad que los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho son valores fundamentales en Europa". Asimismo, un importante objetivo de la Política de Cooperación al Desarrollo tal como se define en el Título II del Tratado es "contribuir al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales"<sup>2</sup>.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea destaca que "la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho". Por otra parte, en la *Comunicación de la Comisión sobre el Papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (mayo de 2001)* se señala que "la actuación de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores se guiará por el respeto de los derechos y principios recogidos en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*"<sup>3</sup>.

Desde principios de la década de 1990, en todos los acuerdos con países terceros se incluye una "cláusula de derechos humanos" como elemento esencial de los acuerdos.

En particular, el *Acuerdo de Cotonú*<sup>4</sup> firmado en 2000 entre los países ACP<sup>5</sup> y la UE hace gran hincapié en la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos. Reconoce con toda claridad la relación existente entre desarrollo, democracia y sociedad civil y sigue avanzando en la dirección del anterior proceso de Lomé reforzando las dimensiones políticas de la asociación. En su artículo 9 declara: "El respeto del conjunto de los derechos

<sup>1</sup> Información adicional disponible en <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>

<sup>2</sup> Información adicional sobre el Tratado de la Unión Europea y sus modificaciones disponible en [http://europa.eu.int/abc/treaties\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/treaties_en.htm)

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm)

<sup>4</sup> Las cláusulas sobre los derechos humanos han pasado a ser una disposición general en los acuerdos países terceros. Información adicional sobre el Acuerdo de Cotonú en [http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/index_en.htm)

<sup>5</sup> Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

humanos y de las libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible".

Así, la democracia forma parte del núcleo de las relaciones entre la UE y sus socios, puesto que la consolidación de las instituciones democráticas y los derechos humanos es un valor compartido y un interés común oficialmente aceptado por todas las partes.

En su Comunicación de mayo de 2001 titulada *El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*<sup>6</sup>, la Comisión declara que "la promoción de una auténtica democracia y del respeto de los derechos humanos no es solo un imperativo moral; es también el factor determinante para la instauración de un desarrollo humano sostenible y una paz duradera".

En el *Documento de programación de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos 2002-2004*<sup>7</sup> se describen las prioridades y modalidades de programación de dicha iniciativa. Su Anexo 3 se refiere específicamente al apoyo electoral y a las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea.

## 2.2 Cooperación entre las Instituciones Europeas

La *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, adoptada en 2000<sup>8</sup>, destaca el papel cada vez más importante de la Unión Europea en el ámbito de la observación electoral de la siguiente forma: 1) "la observación de las elecciones es un campo en el que el apoyo de la CE es cada vez mayor, debido a la importancia fundamental de las elecciones para el proceso de democratización"; 2) aunque "las elecciones no son un equivalente de la democracia, suponen un paso esencial del proceso de democratización y un elemento importante para el pleno disfrute de un amplio abanico de derechos humanos". Es más, la Comunicación aboga por un nuevo planteamiento de esta actividad, con unos métodos más coherentes de observación a largo plazo y una mayor coherencia en la participación de todas las instituciones pertinentes de la UE.

El nuevo planteamiento propuesto en la Comunicación de la Comisión fue avalado por el Consejo en sus conclusiones de 31 de mayo de 2001<sup>9</sup> y por el Parlamento Europeo en su Resolución de 14 de marzo de 2001<sup>10</sup>. La *Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo* pusieron de manifiesto su interés común por el desarrollo de la observación electoral de la UE como un compromiso coherente y profesional en apoyo de procesos electorales plenamente democráticos.

La Comisión Europea desempeña un papel central en este campo, ya que se convino en que las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea se financiarían con cargo al presupuesto de la CE y de acuerdo con procedimientos comunitarios<sup>11</sup>. Sin embargo, a la vista del carácter altamente político de la observación electoral, la Comisión mantiene un estrecho

---

<sup>6</sup> Información adicional en: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/index.htm)

<sup>7</sup> Información adicional en: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/eidhr02\\_04.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm)

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (2002) 191 final [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/eu\\_election\\_ass\\_observ/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm)

<sup>9</sup> Información adicional en el sitio Internet del Consejo de Europa: <http://www.coe.int>

<sup>10</sup> Información adicional en el sitio Internet del Parlamento Europeo: [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

<sup>11</sup> En la UE, la construcción política se apoya en tres pilares: Pilar I - Comunidad Europea; Pilar II - Política Exterior y de Seguridad Común; Pilar III - Justicia y Asuntos de Interior.

diálogo con el Consejo y el Parlamento Europeo sobre la planificación y la realización de las misiones de observación electoral. Esto es necesario para garantizar el apoyo de ambas instituciones al despliegue de las misiones, así como la coherencia de las acciones exteriores de la Unión. Además, como la UE debe hablar con una sola voz sobre los procesos electorales, se requiere una estrecha coordinación sobre el terreno entre sus Misiones de Observación Electoral y las delegaciones que pueda enviar el Parlamento Europeo para las elecciones o los observadores bilaterales enviados por los Estados miembros de la Unión.

Se realizan consultas regulares con los Estados miembros en las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos del Consejo (COHOM) y en el marco de los Grupos de Trabajo geográficos pertinentes del Consejo. Por otra parte, cuando las misiones de observación electoral cuestan más de un millón de euros, deben contar con la aprobación previa de la Comisión de Derechos Humanos. Esta Comisión, formada por representantes de los Estados miembros y presidida por la Comisión, es responsable de la gestión de proyectos en el ámbito de los derechos humanos, de acuerdo con los Reglamentos 975/99 y 976/99, incluidas las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea.

Como se recomienda en la Comunicación, la Comisión y el Parlamento Europeo han creado sendos puntos focales para la observación electoral. En el caso de la Comisión, consiste en un Departamento Electoral dentro de la Unidad de Derechos Humanos y Democratización de la Dirección General de Relaciones Exteriores, encargado de la programación, y un Departamento Electoral en la Unidad de Democracia y Derechos Humanos de la Oficina de Cooperación EuropeAid, encargado de la identificación y la ejecución de proyectos en este ámbito. En cuanto al Parlamento Europeo, a finales de 2001 se creó un Grupo de Coordinación Electoral que reúne a miembros de las comisiones y las delegaciones geográficas pertinentes, bajo la dirección del Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores.

El Parlamento Europeo, en su calidad de organismo parlamentario electo de la UE, desempeña un papel preeminente en materia de observación electoral, por su legitimidad democrática y su experiencia específica, por lo que contribuye a elevar el rango político de las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea. En la medida de lo posible, el Observador Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea es un miembro del Parlamento Europeo.

### 3. Las elecciones en el contexto de los Tratados sobre Derechos Humanos - Instrumentos Universales y Regionales

La Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup>, adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, reconoce el papel integral que unas elecciones transparentes y abiertas desempeñan a la hora de garantizar el derecho fundamental y universal a una democracia participativa y un gobierno representativo. El papel que desempeñan unas elecciones periódicas, libres y auténticas para garantizar el respeto de los derechos políticos también se destaca en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup>, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales<sup>3</sup>, en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea<sup>4</sup>, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>, en la Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos<sup>6</sup> y en el Documento de Copenhague (1990) de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa<sup>7</sup>.

#### La Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

Aunque el artículo 21 establece la premisa básica de los derechos electorales, estos derechos se desarrollaron en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que las elecciones se identifican como un componente central de gobierno participativo y se definen algunos elementos mínimos relativos a las elecciones que son necesarios para garantizar la participación:

#### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25

*Todos los ciudadanos gozarán .... de los siguientes derechos y oportunidades:*

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

---

<sup>1</sup> <http://www.un.org/Overview/rights.html>

<sup>2</sup> [http://www.un.org/Depts/Treaty/final/ts2/newfiles/part\\_boo/iv\\_boo/iv\\_4.html](http://www.un.org/Depts/Treaty/final/ts2/newfiles/part_boo/iv_boo/iv_4.html)

<sup>3</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html)

<sup>5</sup> <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic3.htm>

<sup>6</sup> <http://www.africa-union.org>

<sup>7</sup> <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm>



Esta disposición formula el derecho y la oportunidad que tienen todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Los requisitos necesarios de unas elecciones se establecen en términos generales. La noción de un ciclo electoral y, por lo tanto, el derecho permanente a participar en la dirección de los asuntos públicos se introducen claramente a través de la referencia a unas elecciones periódicas.

No obstante, una disposición formal de este tipo puede ser de poca utilidad en términos de aplicación práctica e impacto sustancial, a falta de los derechos políticos y las campañas que son esenciales para un proceso electoral coherente. El derecho a la participación política presupone la adhesión a derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, de circulación, de reunión pacífica y de asociación.

Los **artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** son especialmente pertinentes.

### **Artículo 19**

- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
  - a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

### **Artículo 21**

*Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

### **Artículo 22**

- 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás...*

## 4. Un proceso democrático basado en los instrumentos de Derechos Humanos

Un proceso electoral auténtico y significativo presupone, como ya se ha indicado, el respeto y la adhesión a acuerdos universales y regionales. Aunque los instrumentos universales y regionales existen sobre el papel, las misiones de observación electoral pueden determinar si el gobierno del país anfitrión tiene o no tiene la voluntad y la capacidad de asumir dichos acuerdos. En la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se subrayan los ocho principios siguientes. A continuación se hace una extrapolación de la aplicación práctica de esos principios para uso de los observadores<sup>1</sup>.

- **Elecciones periódicas.** La periodicidad implica un ciclo electoral regular. Los observadores deben considerar si las disposiciones legales y/o constitucionales reflejan:
  - la obligación de celebrar elecciones periódicas,
  - los procedimientos para convocar elecciones, y
  - las disposiciones para la existencia de un marco adecuado e idóneo de administración electoral.
  
- **Elecciones libres e imparciales.** La expresión "elecciones libres e imparciales" hace referencia al marco general en el que se celebran las elecciones. Por ejemplo, si:
  - los procedimientos legislativos para establecer unas "normas básicas" son transparentes e inclusivos,
  - la administración electoral es independiente, imparcial, transparente y fiable,
  - se respetan los derechos de libertad de expresión, asociación, circulación y reunión,
  - se garantiza una revisión judicial en el momento oportuno y si hay mecanismos accesibles de resolución de diferencias,
  - las normas sobre la financiación de campañas electorales garantizan a todos un acceso razonable a los fondos para las campañas,
  - la igualdad de acceso a los medios de comunicación permite a todos los partidos y candidatos dar a conocer su mensaje, y
  - las fuerzas de seguridad no aplican restricciones indebidas a determinados partidos o candidatos.

Además, la presencia de observadores, tanto nacionales como internacionales, puede potenciar el proceso. Por lo tanto, los observadores deben analizar si:

- los observadores nacionales están autorizados a organizar y observar todo el proceso electoral, y
  - se invita a observadores internacionales con tiempo suficiente para observar el proceso electoral.
- **Derecho a presentarse a las elecciones.** El derecho a ser elegido no significa que todos los ciudadanos tengan un derecho subjetivo a convertirse en miembros de un organismo elegido. Significa que todos los ciudadanos que cumplen con las disposiciones de la legislación tienen no

---

<sup>1</sup> Elementos electorales: Normas internacionales de participación electoral, Instituto de Derechos Humanos, Åbo Akademi University, Finlandia, 2002.

solo el derecho sino también la oportunidad de presentarse como candidatos. Los observadores deberán analizar entre otras cosas:

- los procedimientos de designación de candidatos,
- los procedimientos de inscripción de los candidatos, tanto en el caso de candidatos independientes como en el de los que están afiliados a un partido,
- el derecho a la igualdad de oportunidades, con independencia del sexo, de la raza o de la pertenencia a una minoría nacional (cuando proceda), y,
- la identificación de cualquier otra restricción que no sea razonable.

• **Sufragio universal.** Se entiende que el principio de universalidad garantiza el acceso a un procedimiento de registro efectivo, imparcial y no discriminatorio de todos los votantes. Aunque este derecho esté limitado a todos los ciudadanos del estado, con algunas restricciones razonables, *como la edad mínima para votar*, no se considera razonable imponer restricciones basadas en el sexo, la religión, el origen étnico, la afiliación (pasada o presente) a un determinado partido, el idioma, el nivel de alfabetización, requisitos de propiedad, gastos de inscripción o discapacidad física. No obstante, al decir "todos los ciudadanos" se podría justificar la exclusión de un número importante de miembros de minorías lingüísticas o étnicas que pueden residir permanentemente en un país determinado sin tener la categoría de ciudadanos. Cuando se realizan esfuerzos para franquear el camino a esta categoría de personas, se mejora la credibilidad del proceso electoral. Entre los aspectos que han de tener en cuenta los observadores, cabría citar:

- el proceso de inscripción de los electores/listas electorales,
- la expedición de los documentos de identificación de los electores/tarjeta de identificación electoral,
- el proceso de adquisición de la ciudadanía/Ley de ciudadanía,
- la protección de la igualdad de derechos, con independencia del sexo, de la raza, de la religión o de la pertenencia a una minoría nacional,
- la identificación de problemas relacionados con los residentes permanentes que no tienen la categoría de ciudadanos, y
- la identificación de otras restricciones que no sean razonables.

• **Derecho de voto.** Este elemento de las elecciones trata, en principio, de los problemas que se plantean el día de las elecciones en los colegios electorales. Sin embargo, es necesario realizar campañas preelectorales de educación e inscripción de los electores para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de voto en la jornada electoral por un electorado informado. Diferente del derecho a presentarse como candidato y aplicable específicamente a las elecciones, el sufragio universal mediante elecciones auténticas también es aplicable a un referéndum. El derecho a votar es un derecho individual de cada persona, definido sobre la base de la Lista Electoral. En este sentido, puede ser necesario prever medidas positivas respecto de las personas minusválidas y los analfabetos, así como respecto de las minorías nacionales. Los observadores deberán analizar entre otras cosas:

- el derecho a una campaña de educación/inscripción de los electores efectiva y oportuna,
- el derecho a un acceso adecuado de todos los electores al colegio electoral, y
- el derecho de todo elector a que su voto se contabilice de la manera adecuada.

• **Igualdad de voto.** El elemento de igualdad de voto puede traducirse, en principio, en la fórmula "una persona, un voto". Esto significa que cada elector que figure en la Lista Electoral puede emitir su voto con arreglo a un procedimiento idéntico y que todos los votos tienen el mismo valor. En la mayoría de los sistemas electorales, se requiere que el tamaño del electorado de las diferentes circunscripciones no varíe más de un diez por cien, aproximadamente. En el sistema de voto proporcional, el tamaño del electorado puede variar, pero el número de

representantes de cada distrito debe ser en general proporcional al tamaño del electorado. Los observadores deberán analizar entre otras cosas:

- el derecho a una ponderación equivalente de los votos,
- el derecho al establecimiento de delimitaciones electorales equivalentes,
- el derecho a recibir un juego, y sólo uno, de papeletas para cada elección, y
- el derecho a garantizar el proceso de diseño y distribución de las papeletas.

• **Sufragio secreto.** Significa que cada votante debe poder emitir su voto de forma secreta en el colegio electoral. Es un aspecto importante para que el elector tenga la posibilidad de expresar libremente su elección respecto de los candidatos o los partidos. Los votantes deben estar protegidos de cualquier coerción o coacción para que revelen cómo piensan votar o cómo han votado y de toda interferencia ilegal o arbitraria en el proceso de votación. Los observadores deberán analizar entre otras cosas:

- el derecho de cada votante a emitir su voto solo,
- el derecho de cada votante a votar en una cabina electoral segura y privada,
- el derecho de cada votante a depositar personal y privadamente la papeleta electoral en la urna electoral, y
- el derecho de cada votante a emitir su voto sin intimidaciones ni coacciones y con libertad de elección.

• **Libertad de expresión de la voluntad de los votantes.** Este principio requiere que los votos se recuenten y sumen de forma que reflejen la auténtica voluntad de los electores y que los elegidos entren en funciones debidamente y reconozcan su responsabilidad ante el electorado. Para que se consulte periódicamente la libre expresión de los votantes, se garantizan elecciones periódicas para tener en cuenta los cambios que se produzcan en la voluntad del electorado. Los observadores deberán analizar entre otras cosas:

- el derecho a la correcta transmisión de los votos durante el proceso de recuento, suma y verificación,
- el derecho a un procedimiento de reclamación y revisión efectivo y oportuno,
- el derecho a que la mayoría de candidatos o partidos, o el orden correcto de candidatos de una lista de partidos proporcional, entren en funciones debidamente, y
- el derecho a elecciones periódicas para tener en cuenta los cambios que se produzcan en la voluntad del electorado.

## 5. Marco reglamentario para la observación electoral

Los instrumentos legales internacionales existentes no contienen disposiciones que regulen la observación internacional de elecciones. Dada la falta de un marco legal preciso para la observación de elecciones, ha sido necesario desarrollar un marco reglamentario para las misiones de observación basado en un bloque de prácticas y normas.

En los últimos años, se ha elaborado un *marco reglamentario práctico*, basado en los *requisitos mínimos para una observación efectiva* y el *Código de Conducta* para los observadores. El gobierno anfitrión debe asumir un compromiso suficiente de que aceptará los requisitos mínimos para una observación efectiva. Los observadores, por su parte, deberán aceptar el Código de Conducta de los observadores.

Como la observación electoral es una actividad que no está codificada en el derecho internacional, es importante que la organización que vaya a realizar la observación cuente con una *invitación* del gobierno anfitrión. Esta es la base de una relación definida oficialmente entre el gobierno anfitrión y la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, base sobre la que se pueden extrapolar todos los derechos de los observadores.

Además, es fundamental que la presencia de observadores internacionales sea objeto de un *procedimiento de acreditación* oficial. Esto confiere y garantiza al observador la situación de haber respondido a una invitación oficial del gobierno. Un procedimiento de este tipo ayuda a definir los derechos del titular de la acreditación y requiere la adopción por el gobierno anfitrión de las medidas oportunas.

### 5.1 Condiciones para una observación eficaz

Para que una Misión de observación electoral de la Unión Europea emprenda y complete efectivamente su misión, necesita garantías del gobierno anfitrión de que será posible realizar una valoración objetiva del proceso electoral. Esto exige un nivel satisfactorio de *cooperación* entre la UE y el gobierno anfitrión que garantice el acceso a la *información que considere pertinente* la misión de observación de la UE. Es imperativo que no se presenten obstáculos que puedan comprometer la misión de observación, sus métodos o su integridad general. En el caso de que una Misión de observación electoral de la Unión Europea se encuentre con obstáculos que puedan comprometer su integridad, sería necesario adoptar una decisión política sobre la continuación o no de la misión.

Según la *Decisión 9262/98<sup>1</sup> del Consejo*, los observadores electorales de la Unión Europea acreditados deberán poder:

- visitar todas las mesas electorales bajo la dirección de los observadores que formen parte de la misión destinada a observar la votación y el recuento de votos;
- reunirse con miembros de las comisiones electorales, parlamentarios, candidatos o apoderados de los mismos, votantes y representantes de la sociedad civil con vistas a recoger información;

---

<sup>1</sup> En junio de 1998, el Consejo adoptó las "Directrices - Política de la UE en materia de observación electoral". Se puede obtener información adicional en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea: <http://ue.eu.int/index.htm>

- hacer preguntas relacionadas con la votación y el recuento de votos a miembros de comisiones electorales y a comisiones electorales superiores, pero acatando las decisiones de los funcionarios encargados de las elecciones.

Además, en la Decisión del Consejo se definen las *condiciones previas para la labor de los observadores* (hay que tener en cuenta que, cuando en la Decisión del Consejo se utiliza la palabra control, se refiere a la labor estándar de observación e información de un observador electoral de la UE y no implica un papel más activo o intervencionista, como se podría deducir del término control):

- El gobierno reconocido del país de acogida ha solicitado formalmente el seguimiento (es decir, la observación) de las elecciones.
- La participación de los observadores de la UE cuenta con el apoyo de los principales partidos políticos o candidatos que intervienen en las elecciones.
- La UE ha seguido previamente la evolución política en el país de acogida durante un cierto tiempo y está en condiciones de dar una apreciación política de la situación a través de los Jefes de Misión de la UE.
- Hay un margen de tiempo suficiente para que los dirigentes de un equipo de seguimiento (es decir, de observación) de la UE puedan estar con la suficiente antelación en el lugar previsto con objeto de examinar (es decir, observar) la situación política y judicial y, si procede, participar en los trabajos preparatorios que preceden a la campaña electoral propiamente dicha.

A continuación se exponen los *derechos* prácticos con los que debe contar la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea:

- *La acreditación de los observadores se deberá conceder con arreglo a un procedimiento claramente definido y no discriminatorio.* No se aceptará ninguna discriminación por el gobierno anfitrión por razones de nacionalidad, raza, sexo, afiliación política o cualquier otro criterio discriminatorio.
- Se deberá permitir a la UE *determinar sus propias necesidades para realizar una misión de observación viable y creíble*, analizándose cada caso concreto, el número de miembros de la misión, su composición y el calendario de despliegue.
- *La misión deberá tener libertad de acceso a todos los niveles de la administración electoral.* Los observadores deberán tener acceso a las comisiones electorales a nivel central, intermedio y de colegios electorales antes, durante y después de la(s) jornada(s) electoral(es).
- *La misión deberá poder reunirse con funcionarios de cualquier ministerio u organismo público implicado en el proceso electoral.* Los ministerios estatales y las autoridades públicas pertinentes desempeñan a menudo un papel importante en la organización y la supervisión de las elecciones, junto con la administración electoral.
- *La misión debe poder reunirse con todas las fuerzas políticas.* La misión de observación debe tener acceso pleno y al azar a todas las fuerzas políticas del país, tanto si realmente participan en unas elecciones determinadas como si no.
- *La misión debe disponer de libre acceso a los medios de comunicación.* Esto implica la posibilidad de reunirse con representantes de los medios de comunicación, tanto para recibir información como para transmitir los mensajes que la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea pueda querer hacer llegar a la opinión pública.
- *La misión debe poder reunirse con representantes de la sociedad civil y los electores elegidos al azar.* Los observadores deben tener derecho a reunirse con representantes de la sociedad civil elegidos al azar, así como con miembros del conjunto del electorado.
- *La misión debe tener acceso a cualquier procedimiento especial de voto.* Los observadores tienen que tener acceso a todos los procedimientos especiales de voto, como por ejemplo

urnas móviles, voto en las prisiones, voto de los militares, etc.. Se trata de disposiciones que pueden estar más expuestas a abusos y, en consecuencia, podrían socavar la fiabilidad de todo el procedimiento; no obstante, la observación de estos procedimientos especiales podría exigir llegar a acuerdos específicos con el gobierno anfitrión.

### **5.1.1 Memorando de Acuerdo**

Los criterios de la anterior relación de condiciones mínimas para una observación electoral efectiva se deben plasmar con claridad en un acuerdo formal con el país anfitrión en forma de Memorando de Acuerdo o canje de notas, en caso de que la invitación para realizar la observación no establezca parámetros suficientes para garantizar la integridad de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Se deberá establecer un Memorando de Acuerdo específico sobre la base de una evaluación previa de la situación concreta del país de que se trate. En dicho memorando se deberá incluir todo lo anterior, así como orientaciones para los observadores que les permitan disponer de una flexibilidad suficiente en el país de que se trate para hacer frente a circunstancias imprevistas.

## **5.2 Código de Conducta**

Del mismo modo que una Misión de Observación espera contar con garantías de que el gobierno anfitrión acatará las condiciones de una *observación efectiva*, el gobierno anfitrión debe tener garantías de que los observadores de la Misión se comportarán con imparcialidad de acuerdo con un Código de Conducta de los observadores. El Código de Conducta de los observadores subraya los principios fundamentales que debe acatar todo observador internacional, que incluyen la *imparcialidad*, la *objetividad*, la *no interferencia* y el *compromiso* con el objetivo global de la misión de observación. Mientras que los observadores no deben excederse de su mandato, el mandato debe incluir los principios clave que representan las condiciones mínimas de una observación electoral efectiva.

*Todos los observadores tienen que firmar un contrato que incluye su consentimiento y acuerdo para acatar el Código de Conducta.* Las directrices siguientes son aplicables en todo momento a los nacionales de cualquier país que participen en una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y decidida por la UE, a menos que se haya convenido específicamente en otra cosa. Estas directrices no se aplicarán a los nacionales de la UE que participen, por ejemplo, en misiones de la OSCE o de las Naciones Unidas, en cuyo caso se aplicarán los códigos de dichas organizaciones.

De acuerdo con las disposiciones de la Decisión 9262/98 del Consejo, todos los observadores de la UE deberán atenerse a las directrices siguientes:

- los observadores respetarán las leyes nacionales; no disfrutarán de inmunidades especiales en virtud del carácter internacional de su misión, a menos que el país de acogida las dispense;
- los observadores, junto con sus funcionarios encargados de la supervisión, participarán en todas las reuniones informativas previas a las elecciones;
- los observadores acatarán la dirección y gestión de los jefes de su equipo de observación, ejecutando su mandato escrito y cubriendo los objetivos geográficos fijados por los jefes del equipo;
- los observadores deberán tener en cuenta la presencia de otros equipos de observación de las elecciones y establecer enlaces con ellos bajo la dirección del jefe del equipo de observación de la UE;

- los observadores irán provistos de la identificación prescrita facilitada por el gobierno de acogida o la comisión electoral y se identificarán a solicitud de cualquier autoridad interesada;
- los observadores mantendrán una estricta imparcialidad en la ejecución de su cometido y en ningún momento manifestarán sus inclinaciones o preferencias respecto de las autoridades, partidos o candidatos nacionales o de cualquier cuestión debatida en el proceso electoral;
- los observadores no mostrarán ni llevarán puestos símbolos, colores o enseñas partidistas;
- los observadores desempeñarán su cometido con discreción y no perturbarán el proceso electoral, el procedimiento seguido en la jornada electoral o el recuento de votos ni interferirán en ellos;
- los observadores informarán a los funcionarios encargados de las elecciones de cualquier irregularidad que se produzca, pero no darán instrucciones ni adoptarán decisiones contrarias a las de dichos funcionarios;
- los observadores basarán sus conclusiones en datos bien documentados, objetivos y verificables y conservarán registros de las mesas electorales y otros lugares pertinentes que hayan visitado;
- los observadores se abstendrán de hacer comentarios personales o prematuros, basados en sus propias observaciones, a los medios de comunicación o a cualquier persona interesada; no obstante, a través de un oficial de enlace o de un portavoz designados a tal efecto, proporcionarán información general sobre la naturaleza de sus actividades en calidad de observadores;
- los observadores, acompañados de sus supervisores, participarán en las reuniones informativas que se celebren después de la jornada electoral y contribuirán plenamente a la elaboración de informes pertinentes de la UE sobre las elecciones celebradas (es decir, observadas);
- los observadores deberán ajustarse a todas las leyes y reglamentos nacionales. Cuando éstos limiten la libertad de reunión o de movimientos dentro del país, los observadores deberán observar cuáles son las normas que les impiden desempeñar su cometido;
- durante todo el tiempo que dure la misión, incluido el tiempo transcurrido fuera del trabajo, los observadores de las elecciones deberán comportarse de manera irreprochable, emitir juicios sensatos y guardar la mayor discreción personal posible.

### **5.2.1 Violaciones del Código de Conducta**

El Código de Conducta debe *proteger la integridad* de la misión de observación y el gobierno de acogida de cualquier forma de parcialidad, falta de objetividad e intromisión. Todos los observadores se someterán a una evaluación de su papel y su comportamiento durante la misión. En la hipótesis de que un observador pueda haber violado el Código de Conducta, el Jefe del equipo de observadores iniciará sin demora una investigación sobre el asunto y consultará, en caso necesario, a las autoridades pertinentes. En caso de violación grave del Código de Conducta, se le retirará la acreditación al observador en cuestión, que será repatriado inmediatamente a su país. No obstante, corresponde al Jefe del equipo de observadores la decisión final para determinar si se ha producido una infracción del Código de Conducta y adoptar las medidas adecuadas a seguir.



## **PARTE II. FASES OPERATIVAS DE UNA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **6. Esbozo metodológico para una Misión de Observación Electoral de la UE – "Un planteamiento europeo común"**

La Comunicación de la Comisión sobre apoyo y observación electoral establece como principales objetivos de la observación electoral:

- legitimar un proceso electoral, *cuando proceda*,
- reforzar la confianza de la opinión pública en el proceso electoral,
- combatir el fraude,
- reforzar el respeto de los derechos humanos, y
- contribuir a la resolución de conflictos.

Comprende un amplio abanico de objetivos que requieren una metodología amplia. El desafío para la observación electoral de la UE, por lo tanto, ha consistido en desarrollar una metodología de observación electoral a largo plazo que cubra todas las fases del ciclo electoral: la fase preelectoral, la jornada o jornadas electorales y la fase inmediatamente posterior a las elecciones. El despliegue organizado de un Equipo de Observación, de Observadores a largo plazo y de Observadores a corto plazo debería hacer posible un análisis en profundidad y una valoración minuciosa de todo el proceso electoral: el marco legislativo, los preparativos administrativos, la campaña electoral y las cuestiones relacionadas con los derechos humanos. También incluye la votación, los procedimientos de recuento de votos y la contabilización de los resultados.

## Esbozo metodológico

---

- Mantenimiento de un calendario evolutivo de futuras elecciones
- Lanzamiento de una Misión Exploratoria y, en función de sus conclusiones, decidir si se despliega o no una Misión de Observación Electoral de la UE
- Despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
- Llegada de un Equipo Central y establecimiento de la Misión
- Presentación de la Misión a los Jefes de misión de la UE y a la comunidad internacional
- Presentación de la Misión a los principales protagonistas políticos y electorales y a los medios de comunicación (Declaración)
- Observación del proceso electoral por la Misión
- Llegada, información y despliegue de los Observadores a largo plazo
- Actividades de los Observadores a largo plazo en la región y observación del proceso
- Preparativos para los Observadores a corto plazo y llegada de los mismos
- Información nacional y despliegue de los Observadores a corto plazo / información regional y despliegue de los Observadores a corto plazo
- Observación de la votación y el recuento en la jornada electoral y contabilización por distritos, regional y central de los resultados
- Información y análisis de la observación realizada
- Información posterior de los observadores, nacionales y/o regionales
- Declaración preliminar del Jefe de los Observadores
- Salida del país de los Observadores a corto plazo
- Observación del entorno postelectoral
- Salida de la Misión
- Informe final de la Misión de Observación Electoral, incluidas las recomendaciones para posibles mejoras del proceso electoral y apoyo posterior de la UE
- Evaluación de la Misión de Observación Electoral de la UE - "experiencia adquirida" para futuras misiones de observación

## 7. La misión exploratoria previa

La *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)*<sup>1</sup> es la base presupuestaria específica de la CE para promover la democracia y los derechos humanos en terceros países, fundamentalmente a través de ONG y organizaciones internacionales. Su utilización no requiere una aprobación formal de las autoridades de los países socios y, por lo tanto, constituye un instrumento especialmente idóneo para financiar las Misiones de Observación Electoral de la UE. En efecto, la financiación de las Misiones de Observación Electoral de la UE, así como la definición del proyecto, no deben verse afectadas por influencias externas y las misiones financiadas con cargo a la IEDDH pueden disponer de una independencia absoluta respecto de las autoridades nacionales del país anfitrión.

Cuando la programación de la observación electoral se incluye en el marco de la programación de la IEDDH, tiene un carácter diferente dentro de la iniciativa, como se describe a continuación.

Una Misión de Observación Electoral de la UE constituye en sí misma una declaración de interés político especial y, en consecuencia, la UE sólo debe observar cada año un número limitado de procesos electorales. La necesidad de seleccionar un número determinado de países para realizar la observación también viene impuesta por los limitados recursos financieros y humanos disponibles para realizar misiones de observación profesionales a largo plazo. El hecho de que la UE no envíe una misión de observación para seguir un proceso electoral concreto no se debe interpretar como una falta de interés en la ejecución o en los resultados de esas elecciones.

El calendario de elecciones que determina qué procesos electorales son de interés prioritario para una posible observación electoral de la UE se define a través de conversaciones con los Grupos de Trabajo geográficos del Consejo y el Parlamento Europeo, a partir de un borrador de prioridades preparado por la Comisión. En el calendario de previsiones de observación electoral de cada año se pueden incluir, aproximadamente, ocho países prioritarios. En ese calendario se define un orden de prioridades, pero estas se podrán modificar si las circunstancias cambian.

Entre los criterios que se deben tener en cuenta cabe incluir:

- significación e importancia política de la presencia de la UE como actor mundial imparcial;
- si se dan las condiciones mínimas para la contienda electoral, incluso si el proceso electoral se caracteriza por su falta de fiabilidad;
- si el país es un "país objetivo" seleccionado para recibir ayuda específica en el marco de la IEDDH, ya que eso permitirá, junto con la financiación complementaria de los principales programas de cooperación, hacer un seguimiento sostenible de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- la complementariedad, en especial respecto del papel y las actividades de otros organismos y agentes internacionales. Se debe considerar si el despliegue de observadores de la Unión Europea aporta un valor añadido específico;
- el valor de un compromiso constructivo, por ejemplo: después de un conflicto; o/y si la observación electoral ha sido solicitada por una parte significativa del espectro político y la

---

<sup>1</sup> Se puede obtener información adicional en:

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/eidhr02\\_04.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm)

sociedad civil; o/y si el gobierno en cuestión da muestras de querer emprender un diálogo constructivo.

La decisión final de observar unas elecciones se adopta después de haber realizado una Misión Exploratoria para recabar información real para evaluar si es recomendable, útil y factible realizar una Misión de Observación Electoral de la UE<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Con arreglo a los criterios establecidos en la Decisión 9262/98 del Consejo y en la Comunicación COM (2000) 191 de la Comisión.

## 8. La Misión Exploratoria

Una vez que la UE ha establecido el interés de observar una elección concreta, se debe iniciar una Misión Exploratoria. La Misión Exploratoria se emprende antes de haber llegado a ningún compromiso para observar un proceso electoral. La Misión Exploratoria evaluará en qué medida es *útil, recomendable y factible* una Misión de Observación Electoral de la UE en función de los criterios siguientes:

- si el entorno electoral es propicio al respeto de los derechos humanos fundamentales;
- si el marco legal y administrativo de las elecciones refleja las obligaciones universales y regionales pertinentes;
- si se dan las condiciones mínimas para la celebración de unas elecciones democráticas en términos de marco legal, libertad de participación y de realización de campañas electorales, niveles de inscripción de votantes, etc.
- cuál puede ser la contribución de una Misión de Observación Electoral de la UE al proceso;
- el interés del gobierno anfitrión en recibir a una Misión de Observación Electoral de la UE;
- si las condiciones antes enunciadas se pueden cumplir de forma que ofrezcan un entorno seguro a los observadores de la UE.

En cuanto a las obligaciones universales, la *Comunicación de la Comisión* basada en la Decisión nº 9262/98<sup>1</sup> del Consejo recoge una serie de condiciones previas para determinar la observación de la UE:

- que el sufragio sea verdaderamente universal;
- que los partidos políticos y los candidatos puedan hacer uso de sus derechos legítimos a tomar parte en las elecciones;
- que haya libertad de expresión, comprendida la crítica al Gobierno y el derecho de reunión y de libre circulación;
- que todos los partidos y candidatos participantes tengan acceso a los medios de comunicación.

### 8.1 Composición y preparación de la Misión Exploratoria

Para que la Misión Exploratoria pueda realizar su evaluación de manera efectiva, se debería llevar a cabo varios meses antes de la fecha real o prevista de las elecciones. La composición de la Misión Exploratoria puede variar, pero en general contará con funcionarios de la CE, un experto en cuestiones electorales y un responsable de logística contratados por la Comisión. También se invita a los Estados miembros de la UE a enviar expertos electorales para que tomen parte en estas misiones.

Los miembros de la Misión Exploratoria deben estar familiarizados con los informes de observaciones previas que pueda haber y con valoraciones recientes de la situación política, de derechos humanos y electoral del país de que se trate, así como con todo documento pertinente sobre las relaciones entre el país anfitrión y la UE (por ejemplo, el Documento de estrategia sobre el país). Los participantes deben disponer de la legislación pertinente (en particular, la Ley Electoral y la Constitución) y de la normativa adicional donde se determinen los procedimientos administrativos electorales, si están disponibles.

---

<sup>1</sup> Se puede obtener información adicional en:

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/eidhr02\\_04.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm)

## 8.2 Programa de la Misión Exploratoria

La Misión Exploratoria se reunirá con las autoridades electorales, el gobierno, representantes de las fuerzas políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación, así como con representantes de los Estados miembros de la UE y de las organizaciones internacionales pertinentes. Aprovechará esas reuniones para recabar información sobre el proceso electoral e identificar problemas clave que puedan influir en él.

En determinadas circunstancias, cuando sea evidente para la Misión Exploratoria que no se puede garantizar un proceso significativo, abierto y democrático, o que no existen las condiciones mínimas para realizar una observación efectiva, la Misión Exploratoria podrá recomendar que no se realice la misión.

La Misión Exploratoria evaluará todos los factores pertinentes que sean necesarios para realizar una Misión de Observación Electoral de la UE verosímil, incluidos los elementos clave que se deben observar, la estructura del Equipo Central, el número de Observadores a largo y corto plazo que se van a necesitar y el calendario de despliegue de los observadores, así como el establecimiento de los procedimientos de acreditación. En este contexto, la Misión Exploratoria deberá incluir un análisis logístico completo del país en el que se examinen la situación de infraestructuras, viajes y comunicaciones y las estimaciones presupuestarias. También se deberá realizar una valoración de la situación en materia de seguridad.

Por último, la Misión Exploratoria deberá determinar si el gobierno anfitrión ha transmitido o es probable que transmita una invitación para que se realice la observación electoral. En este sentido, la *Decisión 9262/98 del Consejo* dice claramente que, antes del despliegue de la misión, la UE debe asegurarse de que los observadores tengan:

- unos objetivos claramente establecidos por escrito y acordados de antemano con el país anfitrión;
- libre acceso a todos los partidos políticos, candidatos e interventores electorales;
- libre acceso en todo momento a todos los colegios electorales y a todos los centros de escrutinio;
- libertad de circular por todos el país, sin necesidad de permiso o notificación previos, excepto cuando existan verdaderos problemas de seguridad;
- toda la información necesaria sobre el proceso electoral;
- confianza respecto a su propia seguridad.

## **9. Establecimiento de una Misión de Observación Electoral de la UE**

La Misión de Observación Electoral de la UE estará dirigida por un Jefe de Misión que contará en todas las fases de la misión con el apoyo de un Jefe de Misión Adjunto y un Equipo Central. Tras la llegada al país del Jefe de Misión, el Jefe de Misión Adjunto y el Equipo Central también se podrá desplegar un equipo de Observadores a largo plazo. Todos los miembros de la Misión deberán acatar el Código de Conducta de los observadores electorales de la UE.

Cuando se haya abierto la oficina de la Misión y el Equipo Central se haya instalado, se publicará en el país un comunicado de prensa para anunciar que la Misión está en marcha. En el comunicado de prensa se informará de la estructura y las funciones de la misión de observación electoral. Además de describir el papel que van a desempeñar el Equipo Central y los Observadores a largo plazo, se explicará también que justo antes de la jornada o las jornadas electorales llegará al país una delegación más amplia de Observadores a corto plazo para hacer una cobertura general de los colegios electorales y los centros de escrutinio en todo el país. El comunicado de prensa se traducirá al idioma o los idiomas locales y se entregará a los Observadores a largo plazo, en caso de que los medios de comunicación de la región en la que estén desplegados pidan información.

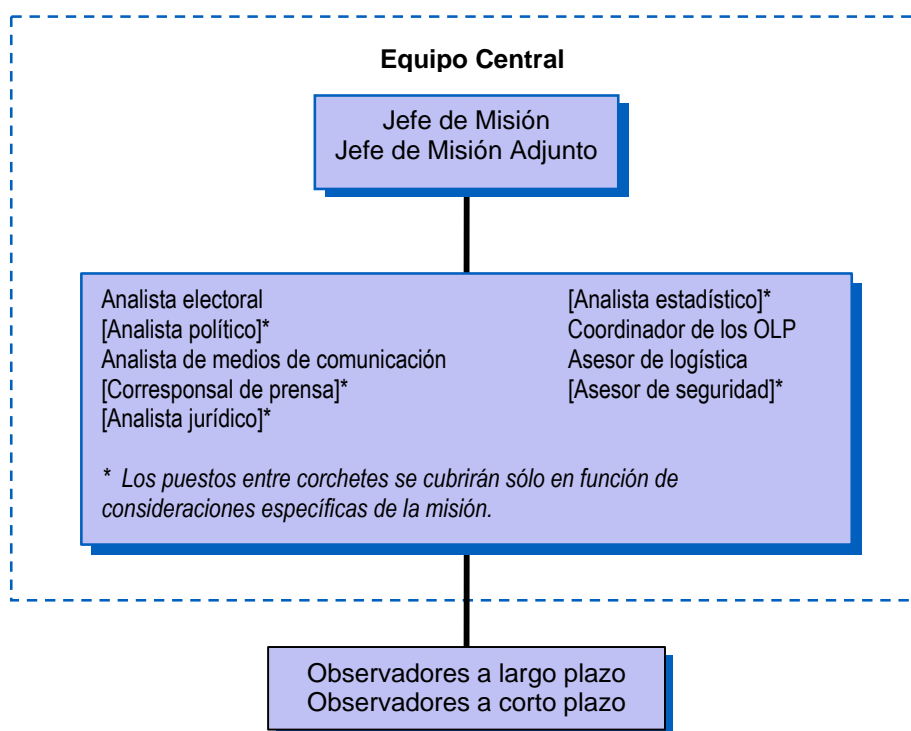
Una vez que el Jefe de Misión, el Jefe de Misión Adjunto y el Equipo Central estén instalados, se realizarán informes semanales sobre el terreno. El Jefe de Misión Adjunto será responsable de asegurar las contribuciones de los miembros del Equipo Central pertinentes y de supervisar el proceso de información semanal. Del mismo modo, el coordinador de los Observadores a largo plazo deberá asegurar las contribuciones correspondientes a los informes semanales de los informes de los Observadores a largo plazo. El Jefe de Misión tendrá la responsabilidad final de esos informes.

### **Modelo de informe semanal de una Misión de Observación Electoral de la UE**

---

- Resumen
- Entorno político y campaña electoral
- Los medios de comunicación, incluida su supervisión
- Marco legal
- Administración Electoral

## 9.1 Estructura de la Misión



## 9.2 Funciones de los miembros de la Misión

El Jefe de Misión asumirá la responsabilidad general de la Misión de Observación Electoral de la UE. Con la asistencia de un Jefe de Misión Adjunto, será responsable de la ejecución de la misión de observación electoral. En ausencia del Jefe de Misión, el Jefe de Misión Adjunto asumirá las funciones de Jefe de Misión.

El Equipo Central trabajará bajo la dirección del Jefe de Misión y del Jefe de Misión Adjunto. Dicho equipo incluirá normalmente las funciones siguientes:

- Analista electoral
- Analista político (si procede)
- Analista de medios de comunicación
- Analista jurídico (si procede)
- Analista estadístico (si procede)
- Coordinador de los Observadores a largo plazo
- Asesor de logística
- Asesor en materia de seguridad (si procede)
- Corresponsal de prensa (si procede).

Cabe señalar que se podría asignar a una sola persona más de una de las funciones citadas.

### *Jefe de Misión*

En la medida de lo posible, el Jefe de Misión será un miembro del Parlamento Europeo. En principio, debería estar en el país de que se trate durante la mayor parte, por no decir toda la



misión de observación. En todo caso, debe estar en el país al iniciarse la misión y durante la jornada o jornadas electorales. Si no puede permanecer en el país durante toda la misión, deberá efectuar visitas regulares. No obstante, con independencia del tiempo que pase realmente en el país, el Jefe de Misión tiene la responsabilidad general de la misión de observación electoral de la UE y cuando no esté en el país deberá mantenerse en contacto regular con el Jefe de Misión Adjunto. Las principales funciones del Jefe de Misión son:

- ser el portavoz de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- preparar y finalizar la declaración sobre la realización de las elecciones en coordinación con el equipo de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- participar en las reuniones informativas de los observadores;
- reunirse con la Comisión Electoral, con miembros del gobierno y con representantes de partidos políticos y ONG;
- mantenerse en contacto con representantes de la comunidad internacional y del cuerpo diplomático presentes en el país;
- estar perfectamente familiarizado con todos los aspectos del proceso electoral;
- participar en el establecimiento del marco analítico de la Misión de Observación Electoral de la UE y analizar los informes de los observadores;
- presentar las conclusiones de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- tener la responsabilidad general del Informe Final.

### ***Jefe de Misión Adjunto***

El Jefe de Misión Adjunto debe estar plenamente familiarizado con todos los aspectos de una Misión de Observación Electoral de la UE y poder actuar como Jefe de Misión durante las ausencias de este último. Cuando el Jefe de Misión no se encuentre en el país, el Jefe de Misión Adjunto deberá informar periódicamente de la situación al Jefe de Misión. Este papel constituye la función clave de coordinación en todos los aspectos de la misión. Las principales funciones del Jefe de Misión Adjunto son:

- establecer el marco analítico, familiarizándose perfectamente con todos los aspectos del proceso electoral;
- preparar el marco de trabajo del Equipo Central de expertos y Observadores a largo plazo;
- supervisar la contratación del personal local, en coordinación con el Asesor de logística;
- reunirse regularmente con la Comisión Electoral, los líderes de los partidos políticos, ONG y representantes de la comunidad internacional, en coordinación con otros miembros de la Misión de Observación Electoral sobre la evolución del proceso;
- mantener un análisis político de la elección;
- preparar los informes semanales regulares de la Misión de Observación Electoral de la UE sobre el proceso;
- asegurar la plena coordinación de la Misión de Observación Electoral de la UE de conformidad con los requisitos de la misión;
- asumir la responsabilidad de los preparativos para los Observadores a largo y corto plazo;
- asumir la responsabilidad general del plan de despliegue de la misión;
- preparar el material para la finalización de la declaración preliminar de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- responder ante los medios de comunicación en ausencia del Jefe de Misión;
- apoyar al Jefe de Misión en la preparación del Informe Final;
- proponer un calendario para dar por concluida la misión.

### ***Analista electoral***

Fundamentalmente, el Analista Electoral tiene la responsabilidad de analizar el trabajo de la administración electoral y actuar de enlace con los organismos electorales. Las principales responsabilidades del Analista Electoral son:

- estar plenamente familiarizado con el marco legal y reglamentario de las elecciones;
- apoyar al Jefe de Misión Adjunto en el desarrollo del marco analítico de la Misión de Observación Electoral de la UE, incluido el análisis de los elementos clave del marco legal;
- hacer un seguimiento de las reclamaciones y los recursos (en coordinación con el Analista Jurídico, si procede);
- establecer contactos regulares con la administración electoral a todos los niveles;
- hacer un seguimiento de los problemas de la campaña electoral;
- preparar reuniones informativas y material para los informes de la Misión de Observación Electoral de la UE.

### ***Analista político***

El Analista político será la principal fuente de recogida y análisis de información sobre el contenido político de la elección. Su función principal consiste en:

- desarrollar un conocimiento completo del entorno político y de los principales protagonistas;
- establecer y mantener vínculos estrechos con partidos políticos y candidatos;
- proporcionar análisis regulares de la evolución política y contribuir a la elaboración de información política para los informes de los Observadores a corto plazo y de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- hacer un seguimiento de los problemas de la campaña electoral;

### ***Analista jurídico***

El Analista jurídico deberá tener un buen conocimiento de la legislación pertinente para actuar como un recurso jurídico clave de la Misión, a la que deberá poder orientar en las cuestiones jurídicas. Su función principal consiste en:

- desarrollar un amplio conocimiento de las leyes y reglamentaciones relativas a la elección;
- asegurarse de que la misión disponga de ejemplares de la legislación y la reglamentación pertinente;
- hacer un seguimiento de las diferencias de carácter jurídico que se planteen durante la elección (reclamaciones y recursos);
- establecer y mantener relaciones estrechas con las autoridades y organismos del poder judicial que se ocupan de las diferencias electorales;
- facilitar un análisis claro de la calidad del procedimiento jurídico para el análisis final de la misión;
- preparar las reuniones de información.

### ***Analista de los medios de comunicación***

Las funciones clave del Analista de los medios de comunicación consisten en:

- establecer el marco metodológico para el seguimiento de los medios de comunicación;
- establecer un equipo de seguimiento de los medios de comunicación y garantizar que la Misión de Observación Electoral de la UE tenga la capacidad técnica adecuada para ejercer la supervisión;

- hacer una evaluación cualitativa y cuantitativa completa de la cobertura de los medios de comunicación;
- evaluar la cobertura que hacen los medios de comunicación de la Misión de Observación Electoral de la UE y reunir informes sobre la Misión para la prensa;
- hacer un seguimiento de los problemas e incidentes relacionados con los medios de comunicación;
- analizar y familiarizarse con el marco reglamentario aplicable a los medios de comunicación en el país;
- preparar reuniones informativas e informes.

### ***Analista estadístico***

El Analista estadístico sólo tiene que unirse al equipo unos pocos días antes de la jornada electoral, pero deberá haber desarrollado un programa estadístico sobre la base de los informes de los Observadores a corto plazo antes de llegar al país. Esto requiere mantener una estrecha relación con la persona pertinente de la misión. Su función principal consiste en:

- preparar el programa estadístico para analizar los informes de los Observadores a corto plazo;
- dirigir un equipo de estadística;
- hacer un análisis estadístico completo para el Jefe de Misión tan pronto como sea posible tras la jornada electoral que permita un análisis de los informes de los Observadores a corto plazo de todo el país.

### ***Coordinador de los Observadores a largo plazo***

Las principales funciones del Coordinador de los Observadores a largo plazo son:

- en coordinación con el Jefe de Misión, el Jefe de Misión Adjunto y el Asesor de logística, asegurarse de que se toman las medidas oportunas para la recepción, la información y el despliegue de los Observadores a largo plazo;
- actuar de enlace con los Observadores a largo plazo respecto del entorno preelectoral (aspectos electorales y políticos);
- actuar de enlace con los Observadores a largo plazo y llamar la atención del Asesor de logística y/o el Asesor en materia de seguridad sobre las cuestiones de seguridad y/o salud;
- en coordinación con el Asesor de logística, asegurarse de que los Observadores a largo plazo cuentan con todos los recursos necesarios para desempeñar su labor;
- realizar visitas periódicas (cuando sea posible) a los Observadores a largo plazo sobre el terreno para evaluar su entorno de trabajo y la situación local;
- en coordinación con el Asesor de logística, asegurarse de que los Observadores a largo plazo están debidamente preparados para el despliegue de Observadores a corto plazo en su zona;
- actuar de enlace con otros miembros del Equipo Central de la Misión de Observación Electoral de la UE respecto de cuestiones planteadas por los Observadores a largo plazo;
- preparar un informe basado en los informes de los Observadores a largo plazo;
- preparar una evaluación final del trabajo de cada Observador a largo plazo.

### ***Experto de logística***

El Asesor de logística es responsable de la coordinación de las actividades de la Misión de Observación Electoral. Las principales funciones del Asesor de logística son:

- familiarizarse con todos los requisitos logísticos de la Misión de Observación Electoral y asegurarse de que se cumplen, en particular respecto de la seguridad de la oficina central y

de la misión, así como respecto de la coordinación del alojamiento, el transporte, el personal local y las tecnologías de información;

- familiarizarse con todos los planes de seguridad, salud y evacuación para el Equipo Central y los Observadores a largo y corto plazo (si procede, en colaboración con el Asesor en materia de seguridad);
- en coordinación con el Coordinador de los Observadores a largo plazo, asegurarse de que estos últimos han adoptado las disposiciones oportunas para el despliegue de Observadores a corto plazo en su zona;
- garantizar la puesta en práctica adecuada y oportuna de los procedimientos de acreditación para la Misión de Observación Electoral de la UE;
- participar en la contratación de personal de apoyo bajo la supervisión del Jefe de Misión Adjunto;
- dirigir al personal de apoyo en colaboración con los miembros del Equipo Central respectivos;
- actuar de enlace con el Jefe de Misión Adjunto en el desarrollo del plan de despliegue de los Observadores a corto plazo;
- supervisar la administración cotidiana del presupuesto de la misión.

### ***Experto de seguridad***

Se podrá nombrar a un Asesor de Seguridad en función de la situación específica del país de que se trate en materia de seguridad. Entre sus responsabilidades se incluye:

- preparación y dirección de una minuciosa sesión informativa sobre seguridad para todos los miembros de la misión de observación electoral a su llegada al país;
- evaluación permanente de todos los problemas de seguridad que se les planteen a los miembros de una misión de observación electoral;
- enlace permanente con funcionarios nacionales o internacionales de la policía o del ejército para determinar el nivel de cualquier peligro potencial para una misión de observación electoral;
- desarrollo de un plan de emergencia y evacuación en caso de que la situación del país se deteriore hasta un punto que requiera medidas de emergencia o de evacuación de los observadores.

### ***Oficial de prensa***

Las principales funciones del Oficial de prensa son:

- preparar u organizar un informe diario de prensa para la misión de observación electoral;
- establecer buenos contactos con representantes de los medios de comunicación;
- asegurar la visibilidad de la Misión de Observación Electoral de la UE en la medida de la posible, incluida normalmente la creación de un sitio Web de la misión.

### ***Observadores a largo plazo***

Se desplegarán observadores a largo plazo por todo el país, en equipos de dos personas, a ser posible de diferente nacionalidad y sexo. Los observadores a largo plazo son los representantes de la misión en las regiones y observarán el proceso a escala regional, al igual que lo hará el Equipo Central a nivel nacional. En las misiones a gran escala se podrán nombrar coordinadores regionales de los observadores a largo plazo. Los observadores a largo plazo proporcionarán un apoyo logístico pleno para el despliegue de los observadores a corto plazo en su zona. Las principales funciones de los observadores a largo plazo son:

- establecer la presencia regional de la Misión de Observación Electoral de la UE;
- reunirse con las Comisiones Electorales regionales y observar su trabajo;

- reunirse con los partidos políticos y observar la campaña electoral;
- reunirse con grupos de supervisión de ONG y representantes de la sociedad civil para recabar información;
- hacer un seguimiento de las reclamaciones y recursos que se presenten;
- hacer un seguimiento de los medios de comunicación con arreglo al marco previsto por el Equipo Central;
- hacer un seguimiento de la jornada o jornadas electorales y del ambiente postelectoral.

Los observadores a largo plazo deben:

- estar plenamente familiarizados con los aspectos legislativos y políticos del proceso;
- informar a la Misión de Observación Electoral de la UE tal y como se haya indicado utilizando el formato de informe previsto;
- mantener contactos regulares con el Coordinador de los observadores a largo plazo y actuar de enlace con él sobre todos los aspectos de la misión;
- en coordinación con el Coordinador de los observadores a largo plazo y el Experto de logística, preparar el despliegue de los observadores a corto plazo, incluidas las disposiciones logísticas y el material de información;
- preparar disposiciones de información y la presentación de informes;
- proporcionar un apoyo completo a los Observadores a corto plazo, tal como se haya previsto, incluidas sesiones de información antes y después de la misión.

### ***Observadores a corto plazo***

Los Observadores a corto plazo se sumarán a la misión con objeto de observar e informar sobre la votación y los procedimientos de recuento de la jornada o jornadas electorales. Su papel consiste en observar y no debe confundirse con la función de supervisores internacionales, que podrían estar presentes en elecciones concretas con una capacidad de supervisión y que funcionarían como parte de la administración electoral. El papel de un Observador a corto plazo consiste en *mirar, escuchar e informar, pero sin interferir en el proceso*. El Observador a corto plazo puede llamar la atención sobre las irregularidades que puedan producirse en el proceso de votación, pero, por encima de esta cuestión, su función es la de observar cómo abordan el problema las autoridades interesadas y si el problema se corrige. Un Observador a corto plazo no deberá en ningún caso contradecir la decisión de los funcionarios electorales.

Este mismo planteamiento se aplicará a todas las cuestiones que se señalen en el proceso general, dentro o fuera de los colegios electorales. Se podrá informar a las autoridades de la existencia de un problema, pero el papel del observador no consisten en emprender una investigación extensiva sino en informar sobre la manera en la que las autoridades han abordado una determinada situación.

Tras una sesión informativa en la capital, los observadores a corto plazo se desplegarán por el país en equipos de dos personas de nacionalidades diferentes, para que la misión cuente con una presencia tan generalizada y visible como sea posible en todo el país. Su función principal consiste en:

- asistir a las sesiones de información y formación, para familiarizarse plenamente con el proceso y los requisitos de información de la Misión de Observación Electoral;
- desplegarse en la zona indicada, de acuerdo con el Código de Conducta de la UE;
- seguir las directrices del Coordinador de los observadores a largo o corto plazo responsable de la zona;
- observar el cierre de la campaña electoral;
- observar la votación y el recuento la jornada o jornadas electorales;

- observar el tratamiento de los sufragios de los colegios electorales a nivel regional;
- observar la tabulación tal como se haya indicado;
- acatar en todo momento el Código de Conducta;
- asistir a la sesión informativa posterior;
- presentar los formularios e informes debidamente cumplimentados.

### ***Personal de apoyo local***

La contratación de personal local capacitado y fiable es vital para el éxito de la misión. El Jefe de Misión Adjunto, con asistencia del Experto logístico, supervisará la selección del personal local. El número y las características del personal de apoyo local necesario variará de una misión a otra.

El personal local deberá estar dispuesto a trabajar durante largas horas en un entorno laboral intenso. Todo el personal local deberá hablar la lengua de la misión y, cuando proceda, tener experiencia previa de trabajo en una organización internacional, una embajada o una ONG internacional.

Sus tareas y puestos clave son:

- asistir al Jefe de Misión y/o al Jefe de Misión Adjunto;
- actuar como asistentes e intérpretes (en caso necesario) del Equipo Central y los Observadores a largo plazo;
- conductores;
- recepcionistas;
- guardias de seguridad, cuando sea necesario;
- supervisores de medios de comunicación, y
- equipo estadístico.

El asistente del Jefe de Misión y del Jefe de Misión Adjunto y los asistentes del personal electoral deben hablar con fluidez todas las lenguas oficiales del país y poder celebrar reuniones en esas lenguas y traducir los documentos escritos a la lengua de trabajo de la misión.

#### ***9.2.1 Marco informativo de la Misión de Observación Electoral de la UE***

Es importante disponer de un marco *de información efectivo, coherente y centrado*. La calidad de este marco determinará, en última instancia, la calidad del informe final, ya que, en especial en las misiones más amplias, el principal modo de comunicación entre los Observadores a corto y largo plazo, el Equipo Central y el Jefe de Misión se realiza a través de informes escritos. En consecuencia, los informes deben estructurarse de una forma coherente que permita recoger, transmitir y comprender una información pertinente de alta calidad. Algunos de estos documentos tendrán categoría de documentos de trabajo internos.

Los tipos básicos de informes que se presentarán en el curso de la misión serán:

#### ***Misión de Observación Electoral de la UE***

- Informe semanal sobre el terreno de la Misión de Observación Electoral de la UE (véase el capítulo 9);
- Informes específicos, en caso necesario;
- Comunicados de prensa (véanse el punto 9.2 y la sección sobre medios de comunicación del punto 10.2);
- Declaraciones preliminares (véase el punto 19.1);

- Informe final (véase el punto 19.3);
- Evaluaciones del Equipo Central y los Observadores a largo plazo, y
- Informes financieros.

#### *Equipo Central*

- Informes semanales del personal del Equipo Central al Jefe de Misión (correspondientes al ámbito pertinente);
- Contribuciones del Equipo Central a la Declaración Preliminar (véase el punto 19.1);
- Contribuciones del Equipo Central al Informe final (véase el punto 19.3);
- Informe semanal de inventario del material adquirido o utilizado (cantidades) para su comparación con el Informe financiero, y
- Informe estadístico de las conclusiones de la observación de la jornada electoral, si procede (véanse los puntos 14.4 y 14.5).

#### *Observadores a largo plazo*

- Informe semanal de los observadores a largo plazo (véase el punto 11.3);
- Informe de incidencias y de funcionamiento de los observadores a largo plazo (véase el punto 12.3), y
- Informe regional de los observadores a largo plazo para los observadores a corto plazo (véase el punto 11.3).

#### *Observadores a corto plazo*

- Formularios de observación electoral: votación, recuento y tabulación (véanse los puntos 14.4 y 14.5), y
- Informes específicos.

### **9.3 Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones**

La selección de los candidatos que participen en las misiones de observación electoral de la UE debería, como norma, realizarse de acuerdo con un conjunto de criterios comunes con el fin de garantizar un alto nivel de profesionalidad de los observadores de la UE. Se han establecido los siguientes criterios a modo de líneas directrices para la selección de observadores para las misiones de observación electoral de la UE. No se pretende que constituyan necesariamente líneas directrices para la selección de observadores de misiones de otras organizaciones internacionales (por ejemplo, ONU, OSCE) ni que se apliquen a los miembros del Parlamento. Estas directrices han sido adoptadas por el Consejo.

Todos los candidatos a participar en las misiones de observación electoral de la UE (tanto observadores a corto plazo como observadores a largo plazo) deberán cumplir los requisitos mínimos siguientes:

- experiencia previa comparable de observación de elecciones o experiencia pertinente y formación específica (a nivel nacional o internacional); buena experiencia en las lenguas de trabajo de la misión;
- capacidad de relacionarse (por ejemplo, capacidad de juicio equilibrado, capacidad de trabajar en equipo, capacidad de hacer frente a situaciones difíciles, respeto de los usos locales, capacidad de comunicación, preparación para trabajar en un entorno multicultural);

- capacidad de mantener la independencia profesional y una estricta imparcialidad en la realización de su cometido en el país anfitrión;
- compromiso demostrado con el apoyo y la promoción de la gobernanza democrática y los derechos humanos;
- ser ciudadanos de un Estado miembro de la UE.

A la hora de seleccionar a los observadores a largo plazo, se deberían tener en cuenta los criterios adicionales siguientes:

- familiaridad y experiencia con las legislaciones y los procedimientos electorales (incluida experiencia comparable en procedimientos administrativos electorales y marcos jurídicos para la realización de elecciones), que no se limiten a una única tradición electoral;
- perfiles profesionales específicos con conocimiento de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democratización;
- conocimientos básicos de aspectos institucionales de la UE;
- capacidad analítica y de redacción;
- disponibilidad para trabajar en circunstancias que impliquen un reto y, en ocasiones, en condiciones difíciles;
- participación y conclusión con éxito de un seminario de formación de observadores a largo plazo.

Los jefes de misión y los observadores a largo plazo que actúen como coordinadores de equipo también deberán tener:

- experiencia en materia de formación y gestión de recursos humanos;
- capacidad de planificar y coordinar equipos de trabajo.

Entre los requisitos relacionados con misiones específicas se podrá incluir:

- conocimiento del país o la región de acogida y de la situación en el país anfitrión;
- conocimiento de las lenguas pertinentes, como por ejemplo la lengua oficial del país anfitrión;
- condiciones físicas adecuadas.

Los requisitos relacionados con misiones específicas se establecerán con arreglo a un análisis previo del tipo de elecciones de que se trate.

## **9.4 Selección y gestión de observadores**

La Comisión tiene la responsabilidad de seleccionar al Equipo Central y a los Observadores a largo y corto plazo. Una vez que se ha adoptado la decisión de organizar una misión de observación, la Comisión:

- informa a los Estados miembros de la UE del número de observadores que se necesitan (a largo y a corto plazo), da el nombre de una persona de contacto en la Comisión y fija una fecha límite para que los Estados miembros propongan observadores. Se deberá comprobar previamente su disponibilidad, antes de que sean nombrados o seleccionados. Si por alguna razón un Estado miembro no puede proporcionar una lista, la Comisión seleccionará candidatos de sus propias listas. Se deben presentar los currícula vitae de todas las personas designadas;
- selecciona el equipo a partir de los nombres propuestos, incluida la creación de una lista de reserva;
- organiza un Comité de selección para elegir un equipo equilibrado de observadores sobre la base de los criterios siguientes: experiencia electoral, conocimientos lingüísticos, nacionalidad y sexo. Se dará prioridad a los observadores que hayan asistido a programas



de formación de la UE sobre observación de elecciones. La Comisión ha publicado en su página web material de formación sobre observación de elecciones y los requisitos mínimos de formación de observadores electorales de la UE;

- informa a cada Estado miembro de las personas seleccionadas y celebra un contrato con cada una de ellas.

## 9.5 Aspectos administrativos y logísticos

En los últimos años ha aumentado el número de solicitudes de misiones de observación electoral de la UE. Algunas elecciones de importancia política se convocan con muy poca antelación y las invitaciones para la observación electoral se han recibido a veces muy tarde. Por otra parte, las misiones de observación electoral de la UE se realizan a menudo en situaciones inciertas, como por ejemplo después de una guerra o una dictadura o en situaciones de crisis del Estado. Por lo tanto, la correcta gestión de los aspectos administrativos y logísticos de la observación electoral de la UE es vital para el éxito de la misión.

### 9.5.1 Responsabilidades administrativas

#### 9.5.1.1 Actividades previas al despliegue de la misión

Antes de abandonar su país de origen, todos los miembros del Equipo Central y los Observadores a largo y corto plazo deben haber firmado un compromiso para participar en la misión de observación electoral. Se organizarán los vuelos internacionales para todo el personal que se vaya a desplegar, al que se le proporcionará toda la documentación pertinente: billetes de avión, información sobre los procedimientos de obtención de visados y una copia de este manual.

Una vez confirmada su participación, el personal que se vaya a desplegar deberá recibir tan pronto como sea posible el plan de despliegue. También se le proporcionará información práctica sobre la misión (alojamiento en el país, condiciones climáticas, moneda, tipo de cambio, dispositivos eléctricos, asesoramiento médico, incluidas las vacunas necesarias), quizá a través de una página web específica.

Cada miembro de la misión debe estar cubierto por un seguro adaptado a la situación que incluya todos los gastos médicos y de hospitalización por enfermedad, accidentes relacionados con las actividades de observación electoral y gastos de evacuación y repatriación.

#### 9.5.1.2 Actividades que deben realizarse en el país anfitrión

- **Alojamiento y oficinas.** Se debe disponer de alojamiento y oficinas para el Equipo Central de la misión a su llegada al país. Los miembros del Equipo Central se instalarán en la capital. Los locales de oficinas y alojamiento deben contar con cobertura de telefonía móvil y estar situados preferentemente en el centro, en zonas consideradas en general seguras. Se debe tener cuidado en garantizar que los propietarios de las viviendas u oficinas alquiladas no estén implicados en el proceso electoral ni comprometidos en actividades políticas.

A su llegada (sesión informativa previa), los observadores a largo plazo se instalarán en un lugar céntrico en la capital durante un periodo de 2 a 3 días. Entonces, se les proporcionarán instalaciones de alojamiento razonables mientras se despliegan por el país, utilizando lo mejor posible las instalaciones disponibles en las zonas de despliegue.

- **Contratación de personal de apoyo.** Se contratará personal de apoyo para asistir a los miembros del Equipo Central durante la misión. Cuando sea posible, el personal de apoyo de la

misión de observación electoral se contratará antes de la llegada de la misión, para que la misión pueda comenzar inmediatamente.

Todo el personal contratado por la misión se someterá a una minuciosa entrevista y se confirmarán sus capacidades respectivas. Se deberá comprobar cuidadosamente la autenticidad de la información facilitada en los *curricula vitae*.

Los empleados de la misión no deben ser miembros activos de ningún partido político, deben conducirse en todo momento de forma neutral desde el punto de vista político y deben firmar una declaración de confidencialidad. No deben tener ningún conflicto de intereses que pueda afectar a la labor de la misión de observación electoral de la UE.

Todo el personal de apoyo tendrá un contrato que respetará las normas laborales internacionales.

- **Equipo de oficina.** Los miembros del Equipo Central deberán disponer de ordenadores, ordenadores portátiles, impresoras láser, trituradora de papel y una fotocopidora del tamaño adecuado. Se proporcionará equipo de seguimiento de los medios de comunicación a solicitud del experto en medios de comunicación de la misión, en función de la dotación presupuestaria. Los Observadores a largo plazo deberán disponer de ordenadores e impresoras portátiles.

El equipo para los miembros de la misión se proporcionará con los suministros necesarios (cartuchos de tinta, "toner", etc.). El material podrá alquilarse o comprarse con arreglo a los procedimientos de contratación pública definidos en la Guía Práctica de la CE sobre los procedimientos de contratación de la ayuda exterior<sup>1</sup>.

- **Visibilidad.** Se deben respetar las disposiciones del Manual de visibilidad de la Unión Europea<sup>1</sup>. Los miembros de la Misión deben disponer de equipos de material con pegatinas grandes de la UE, camisetas, chaquetas y gorras de "informador". Todas las camisetas, los uniformes y las pegatinas deben llevar el logotipo de la UE y la frase: "*Misión de Observación Electoral de la Unión Europea*".

- **Transporte.** El Equipo Central y los equipos de observadores a largo y corto plazo deben disponer de un número adecuado de vehículos y conductores. Todos los vehículos se deberán alquilar a empresas de alquiler de vehículos o, de no haberlas, a propietarios particulares. Como los vehículos se utilizarán en el país, se sugiere que se alquilen en la capital de la provincia en la que se vayan a utilizar. Todos los vehículos que se utilicen deberán estar en buenas condiciones mecánicas y tener la documentación legal y el seguro de responsabilidad civil y de pasajeros oportuno.

En función de los requisitos del Equipo Central, los observadores podrán viajar a los diferentes lugares de despliegue en avión, si procede.

- **Comunicaciones.** Se deberán instalar líneas de teléfono en la oficina de la misión. Se instalará un número adecuado de telecopiadoras y cada miembro del Equipo Central recibirá un teléfono móvil / por satélite, según proceda. Los ordenadores portátiles del Equipo Central

---

<sup>1</sup> Véase la página de procedimientos en el sitio Internet de EuropeAid:  
[http://europa.eu.int/comm/europeaid/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm)

deberán poder utilizarse como telecopiadoras, en caso necesario. La misión debe tener acceso a Internet y correo electrónico.

Los observadores a largo plazo desplegados en el país estarán equipados con dispositivos de radio o teléfono por satélite y una conexión de ordenador que les permita informar a la misión por correo electrónico y/o telecopia de forma regular. De ser posible, los equipos de observadores a largo y corto plazo desplegados en zonas urbanas dispondrán de teléfonos móviles

Los equipos de observadores a corto plazo desplegados en el país, especialmente en áreas rurales, deberán tener dispositivos de radio o teléfono por satélite que garanticen las comunicaciones entre la misión y los equipos en todo momento.

Los teléfonos móviles, las telecopiadoras y los teléfonos por satélite se podrán alquilar o comprar con arreglo a los procedimientos de contratación pública de la UE. La Comisión Europea tendrá la propiedad de los equipos así adquiridos, que podrán utilizarse en futuras misiones de observación electoral de la UE.

- **Seguridad.** La seguridad de los miembros de la misión es fundamental, por lo que se debe realizar una evaluación permanente de cualquier peligro para la seguridad de los miembros de la misión de observación electoral de la UE. Esto requiere un enlace permanente con funcionarios nacionales o internacionales de la policía o del ejército para determinar el nivel de cualquier peligro potencial para una misión de observación electoral. Exige también el desarrollo de un plan de emergencia y evacuación en caso de que la situación del país se deteriore hasta un punto que requiera medidas de emergencia o de evacuación de los observadores. Se deben adoptar medidas para garantizar que los miembros de la misión estén cubiertos por la red de seguridad utilizada por las agencias de las Naciones Unidas, las ONG y otros socios de actividades humanitarias y de desarrollo. El Asesor de logística debería actuar de enlace con los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea en el país respectivo en las cuestiones de seguridad. Los observadores deberán asistir a una sesión informativa sobre seguridad y las disposiciones logísticas para su despliegue (por ejemplo, alojamiento, comunicaciones) tendrán en cuenta medidas de seguridad.

- **Consideraciones de orden médico.** A todos los miembros de la misión se les facilitará información sobre las precauciones de orden sanitario que se deben adoptar en el país. Además, a los equipos se les proporcionarán botiquines completos de primeros auxilios. Cuando sea posible, se adoptarán las disposiciones necesarias con las redes de asistencia médica de urgencia existentes para que, en caso necesario, se pueda organizar sin demora una evacuación por razones sanitarias. Los observadores deberán tener, mientras estén en el país, un seguro general internacional de asistencia médica y evacuación.

- **Administración general.** Cuando sea posible, se prestará asistencia para agilizar la expedición de visados y acreditaciones para los observadores electorales.

- **Gestión financiera.** El Jefe de Misión debe recibir informes financieros regulares de los fondos comprometidos y desembolsados, con objeto de garantizar un control financiero adecuado de la operación. En el plazo de los dos meses siguientes a la terminación de las operaciones sobre el terreno se debe realizar una declaración financiera final.

## **10. Relaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE con otros protagonistas importantes**

Bajo la dirección del Jefe de Misión, una de las primeras responsabilidades del Equipo Central consiste en establecer relaciones de trabajo con las autoridades del gobierno anfitrión, otros protagonistas nacionales, el cuerpo diplomático residente en el país y otras organizaciones internacionales.

### **10.1 Relaciones con organismos del gobierno anfitrión**

Una misión de observación debe establecer relaciones cordiales, pero objetivas, con las autoridades del gobierno anfitrión:

- Poder ejecutivo (Presidente, Primer Ministro, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa)
- Parlamento/Asamblea Nacional,
- Comisión Electoral Nacional,
- Medios de comunicación estatales, y
- Tribunal Supremo.

#### ***Jefe de Estado / Poder Ejecutivo (Presidente, Primer Ministro)***

El Jefe de Misión y el Jefe de Misión Adjunto podrían hacer una llamada de cortesía al Jefe del Estado o del Poder Ejecutivo (Presidente, Primer Ministro). No obstante, la Misión de Observación Electoral no debería mantener contactos regulares a este nivel de gobierno, excepto en circunstancias excepcionales.

#### ***Ministerio de Asuntos Exteriores***

A menudo es el Ministerio de Asuntos Exteriores el que invita a la misión de observación internacional y es la primera autoridad de contacto. Aunque se debe respetar este protocolo, la misión, una vez oficialmente acreditada, debe tener libertad para establecer contactos independientes con otros protagonistas nacionales. Cualquier forma de centralización rígida de la comunicación con el gobierno anfitrión es inaceptable, ya que puede bloquear la comunicación de la misión de observación con una amplia gama de protagonistas nacionales. Una misión de observación electoral de la UE necesita disponer de un acceso sin obstáculos a un amplio abanico de protagonistas nacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

La metodología de la misión de observación, incluidas las condiciones mínimas para una observación efectiva, se puede revisar con el gobierno anfitrión, aunque esta cuestión debería haberse debatido ya con el gobierno durante la Misión Exploratoria. Siempre que el gobierno anfitrión esté dispuesto a respetar las condiciones mínimas de una observación efectiva, la Misión de Observación Electoral de la UE puede seguir adelante con la cuestión de las acreditaciones a través de un procedimiento rápido y no discriminatorio. Recibidas las acreditaciones, la Misión de Observación Electoral de la UE puede empezar a trabajar y establecer contactos con otros protagonistas nacionales.

La Misión de Observación Electoral de la UE hará bien en mantener contactos regulares con el Ministerio de Asuntos Exteriores. A medida que se aproxime la fecha de las elecciones, surgirán muchas cuestiones prácticas que se deberán resolver con dicho Ministerio respecto de la logística para la acreditación de un número mayor de observadores a corto plazo. Además de las cuestiones relacionadas con la misión de observación en sí misma, otra cuestión fundamental de carácter electoral, que podría incluirse en el ámbito de responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, es la de los procedimientos de voto de los electores que se encuentran en el extranjero. Los observadores deben estar familiarizados con los requisitos precisos de voto en el extranjero, quién es elegible, procedimiento, localización del voto fuera del país, quien administra ese voto, dónde se adjudican en el recuento de votos nacionales los votos emitidos en el extranjero. Aunque, por supuesto, esta cuestión no es importante en todos los casos, algunos países permiten a los electores que se encuentran en el extranjero votar en las representaciones diplomáticas de su país.

### ***Ministerio de Justicia***

Todos los aspectos constitucionales y de la ley electoral relacionados con las elecciones se deben plantear y tratar con este Ministerio. Por ejemplo, debe haber servicios accesibles y adecuados para presentar reclamaciones ante las autoridades judiciales designadas a tal efecto por la ley electoral. El Ministerio de Justicia también puede tener la responsabilidad de determinar cómo pueden votar los detenidos, siempre que la legislación permita votar a las personas encarceladas. Los observadores deben saber el número total de población carcelaria, qué porcentajes de prisioneros pueden votar y cuáles son los medios prácticos para ejercer el derecho de voto. Se trata de un procedimiento de voto que puede ser extremadamente opaco, por lo que se deberá hacer un seguimiento muy estrecho, preferentemente mediante un acceso al azar a mesas electorales en las prisiones.

### ***Ministerio del Interior***

El Ministerio del Interior puede desempeñar un papel muy importante en la organización de las elecciones. Por ejemplo, puede desempeñar un papel en el registro de los partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Probablemente, será responsable de la expedición de los permisos para las campañas electorales y acontecimientos públicos de los partidos políticos y los candidatos. Debería haber un procedimiento equitativo y transparente para abordar esta cuestión. El registro de electores nacional podría realizarse directamente a partir del registro de ciudadanos del Ministerio del Interior. En este caso, los representantes de la misión de observación necesitarán establecer una colaboración activa con funcionarios del Ministerio del Interior. Asimismo, el Ministerio del Interior puede ser un instrumento eficaz para resolver problemas como las fronteras de las circunscripciones electorales. Otra cuestión general que podría incluirse en el ámbito de actividad del Ministerio del Interior es la actuación de la policía durante la campaña electoral.

### ***Ministerio de Defensa***

El Ministerio de Defensa podría ser el responsable de organizar el voto de los oficiales, los soldados y las personas en activo. En algunos casos los militares no tienen derecho a votar; en otros casos tienen derecho a votar en los cuarteles y en otros casos, por último, pueden votar en las mesas electorales normales de la población civil. Se trata, evidentemente, de un sector del electorado que podría ser muy vulnerable a la intimidación, por lo que los observadores deben investigar detalladamente todos los procedimientos especiales del voto de los militares. Los observadores también deben investigar qué acceso tienen los soldados a la información durante

la campaña para poder adoptar una decisión fundamentada ante las urnas. Por último, los observadores deben tratar de organizar el acceso a las mesas electorales militares, a ser posible de forma aleatoria, aun reconociéndose que este tipo de solicitud puede plantear una cierta inquietud respecto de la seguridad nacional y podría tener que coordinarse con el gobierno anfitrión.

### ***Parlamento/Asamblea Nacional***

El probable que la Misión de Observación Electoral de la UE desee ponerse en contacto con representantes parlamentarios, incluido el portavoz del Parlamento o el Presidente de la Asamblea Nacional. Esto es útil para comprender mejor el procedimiento político general y para obtener información sobre la legislación pertinente, como la Ley Electoral. También puede ser útil reunirse con personal del parlamento y funcionarios, que podrían dar otra visión del proceso legislativo.

### ***Comisión Electoral Nacional (u organismo equivalente)***

Como alternativa, la Comisión Electoral Nacional o un organismo equivalente podría ser quien invite a una misión de observación internacional y ser su principal interlocutor en el país. En ese caso, todas las cuestiones pertinentes planteadas respecto del Ministerio de Asuntos Exteriores corresponderían a la Comisión Electoral Nacional o un organismo equivalente.

El modelo de una comisión electoral independiente, formada por una muestra equilibrada de representantes de partidos o de personalidades independientes nombradas por su capacidad profesional, suele ser el modelo para las administraciones electorales de democracias emergentes o en fase de transición. En caso de que la Misión de Observación Electoral de la UE determine que la Comisión Electoral no tiene el grado necesario de independencia y no es un mecanismo viable para un proceso electoral significativo, estas cuestiones se deben evaluar en una fase temprana del proceso y, si procede, se plantearán cuanto antes al gobierno anfitrión. Sin embargo, también se puede encontrar con un modelo de administración electoral dirigido o supervisado por el gobierno.

Se debe asegurar a la Autoridad Electoral Nacional que las elecciones se evaluarán de acuerdo con una metodología coherente y objetiva. Una vez establecido el contacto inicial con la Autoridad Electoral Nacional, se deberán hacer todos los esfuerzos posibles para respetar los imperativos de tiempo y los cortos plazos con los que tiene que trabajar la Autoridad Electoral, al tiempo que se consigue un acceso regular y necesario a la Comisión para observar sus avances y tratar de cuestiones relacionadas con las elecciones.

Al tratar con la Autoridad Electoral Nacional, no se debe olvidar que el papel de los observadores es observar e informar, no dar consejos prácticos sobre la ejecución de las elecciones. No obstante, la Autoridad Electoral Nacional debe tener la seguridad de que se le notificarán los problemas que se encuentren con toda la rapidez y precisión que sea posible. No obstante, una vez que se haya identificado un problema y que se haya informado a la administración electoral, la única responsabilidad de la misión de observación será hacer un seguimiento de la forma en que se trate la cuestión. Un papel de asesoramiento activo se podría emprender en el marco de un proyecto de asistencia técnica, pero no en el de una Misión de Observación Electoral de la UE.

### ***Medios de comunicación estatales/públicos***

La Misión de Observación Electoral de la UE tendrá contacto con los medios de comunicación locales, tanto públicos como privados, con objeto de explicar su mandato, por un lado, y de evaluar si la cobertura que hacen de la campaña está equilibrada, por otro.

Los medios de comunicación estatales y públicos deben dar acceso a los medios de comunicación tanto a los partidos del gobierno como a los de la oposición y corresponde a la misión de observación observar si los medios de comunicación estatales y públicos permiten o no una cobertura fiel del proceso electoral. La base fundamental de la gestión correcta de los asuntos públicos requiere que el electorado esté informado para poder elegir. Esto exige que todos los diferentes puntos de vista se comuniquen de forma leal y equitativa, en especial en los medios de comunicación financiados con fondos públicos. Además, mientras que los interesados podrían tener cobertura de los medios de comunicación sobre los asuntos estatales, los acontecimientos de la campaña no se deben mezclar con problemas del Estado.

### ***Tribunal Supremo***

La misión mantendrá contactos con el Poder Judicial para aclarar su papel en el proceso electoral.

El Tribunal Supremo del sistema judicial es a menudo el árbitro final de las diferencias relacionadas con las elecciones. Aunque las diferencias relacionadas con unas elecciones podrían ser analizadas en primer lugar por la Autoridad Electoral Nacional, el derecho a recurrir una decisión adoptada por las autoridades electorales ante los tribunales constituye un derecho y una garantía estándar.

## **10.2 Relaciones con otros protagonistas nacionales**

La misión de observación debe mantener un diálogo abierto y constructivo con una serie de protagonistas nacionales no gubernamentales. Como se indica en los requisitos mínimos de observación electoral, debe estar garantizado el acceso a una serie de protagonistas nacionales del proceso electoral, entre los que cabe citar:

- partidos políticos y candidatos independientes;
- grupos de observadores nacionales;
- medios de comunicación;
- organizaciones no gubernamentales, y
- colectivos minoritarios.

### ***Partidos políticos y candidatos independientes***

Las misiones de observación tienen tendencia a establecer contacto con los principales partidos políticos. No obstante, las misiones de observación electoral de la UE deberían hacer todo lo posible para ir más allá de los denominados partidos políticos principales y reunirse con la gama más amplia posible de partidos políticos. A veces, un partido político que no es significativo a nivel nacional puede representar los intereses reales de una minoría regional o nacional. Tampoco se deben dejar de lado los candidatos independientes, por lo que las misiones de observación electoral de la UE deberán hacer todo lo posible por consultar a varios de ellos.

Los contactos con una amplia gama de partidos permitirán a la misión hacerse una idea de si hay o no una serie de partidos inscritos que no representan intereses reales o si hay intereses que

no están representados por ningún partido político. Si los partidos políticos tienen supuestamente una representación en las comisiones electorales, puede llegar a ser complicado saber si los partidos representan o no intereses reales o si se han constituido con intención de monopolizar las estructuras de la administración electoral.

Las misiones de observación electoral de la UE debe familiarizarse con los requisitos para el registro de partidos y, por lo tanto, competir. Si la misión considera que los requisitos son indebidamente estrictos, deberá identificar la cuestión como un motivo de inquietud clave en el proceso electoral. Por otro lado, los partidos políticos podrían también registrarse con arreglo a unos criterios mínimos, que podrían haber sido diseñados por un determinado gobierno para sobrecargar al electorado con un amplio abanico de opciones, dividir el voto de la oposición y, así, dominar la representación de los partidos en las comisiones electorales.

### ***Grupos de observadores nacionales***

La transición a la democracia exige la confianza de la opinión pública en el proceso. El derecho a que observadores civiles nacionales reciban una acreditación y observen las diferentes etapas de un proceso electoral se ha convertido, por lo tanto, en una práctica aceptada en la mayoría de los países en transición a la democracia. La acreditación de observadores nacionales que no pertenecen a un partido es una evolución muy positiva para la transparencia de un proceso electoral y demuestra la comprensión por parte del gobierno anfitrión de la importancia de la participación cívica a la hora de reforzar la confianza en el proceso global.

Aunque la expresión "observadores nacionales" puede aplicarse en ocasiones a observadores de partidos y candidatos (que también deberían tener derecho a observar), la definición en la que se insiste aquí es la de organizaciones de observadores civiles no pertenecientes a un partido político. Estos grupos deberían estar autorizados a observar, además de los observadores de partidos y candidatos, y su función puede ser muy valiosa para aumentar la confianza en un proceso electoral.

Hay acuerdos internacionales y leyes electorales nacionales que protegen específicamente el derecho de las organizaciones de observadores nacionales a desplegar observadores para cubrir todo el proceso electoral, incluso en las mesas electorales y los centros de recuento de votos en la jornada o jornadas electorales.

Mientras que algunos gobiernos podrían cuestionar la neutralidad de las organizaciones de observadores nacionales, hay organizaciones de este tipo, de reconocida seriedad, que reconocen que sólo podrán desempeñar un papel constructivo y verosímil si mantienen una actividad no vinculada a los partidos. Esto no significa que sus miembros no puedan tener sus propias opiniones políticas, porque evidentemente pueden y deben tenerlas, pero deberán considerarlas como una cuestión privada, por encima del ejercicio de su derecho legal al voto, si deciden participar como observadores nacionales no vinculados a un partido.

Las misiones de observadores internacionales se reunirán regularmente con organizaciones de observadores nacionales no vinculados a un partido, que pueden estar presentes en todo el país y aportar un volumen considerable de información a las misiones de observadores internacionales. Pueden realizar un "recuento paralelo de votos" o incluso un recuento "rápido" (una muestra estadística de recuento de voto paralelo), que puede ser enormemente importante para la integridad de un proceso electoral y proporcionar mucha información a una misión de observación electoral de la UE.



Sin embargo, es importante asegurarse de que la misión de observación electoral de la UE no se despliegue con observadores nacionales y organice sus actividades de manera totalmente independiente de los grupos de observadores nacionales. Esto salvaguarda esencialmente la metodología desarrollada por organizaciones internacionales que se basa en una objetividad absoluta y en información de primera mano y protege también la integridad de las misiones internacionales frente a la posibilidad o la percepción de infiltraciones de protagonistas nacionales vinculados a un partido político.

Los observadores internacionales puede apoyar mejor la actividad de los observadores nacionales ayudándoles a acceder a todo el proceso electoral, específicamente señalando si están presentes en las mesas electorales y los centros de recuento de votos, y si tienen la posibilidad de desempeñar su cometido durante la jornada o las jornadas electorales. Evidentemente, los observadores nacionales deben conducirse de manera objetiva y no partidista. En el caso de que los observadores nacionales infrinjan su papel no partidista, podrían legitimar la cancelación de su acreditación como observadores nacionales. No obstante, las misiones de observadores internacionales debería investigar cuidadosamente toda cancelación de acreditaciones específicas de observadores nacionales u organizaciones de observadores nacionales.

El gobierno debería hacer público el papel de los observadores nacionales e informar adecuadamente a las autoridades electorales, civiles y de la policía sobre la situación de los observadores. El procedimiento de acreditación de observadores nacionales debe ser claro y sencillo. Una vez más, cualquier obstrucción que se imponga a los observadores nacionales se considerará un incumplimiento grave de la capacidad del gobierno para llevar a cabo un proceso electoral democrático que inspire confianza en su electorado.

### ***Medios de comunicación***

Las relaciones con los medios de comunicación serán competencia exclusiva del Jefe de Misión, del Jefe de Misión Adjunto o del representante que se haya designado al efecto. Como ya se ha indicado, las misiones de observación electoral de la UE celebrarán una conferencia de prensa a su llegada al país para anunciar su presencia e informar sobre la forma de ponerse en contacto con la misión.

Si durante la campaña o en cualquier momento antes del día de las elecciones se produce un incidente grave o se manifiesta una tendencia peligrosa, la misión podrá considerar la posibilidad de hacer una declaración en la que se expongan sus inquietudes. Es importante no hacer comentarios, salvo en circunstancias graves, que puedan incluir, aunque no exclusivamente, incidentes violentos, tentativas sistemáticas claras para restringir la participación de candidatos o partidos y restricciones graves sobre la legitimidad de hacer campaña. Ese tipo de declaraciones se debe preparar con sumo cuidado para evitar que se perciban como una muestra de parcialidad de la misión. Por esa razón, las declaraciones deben basarse en hechos, poner de manifiesto la inquietud de la misión y subrayar la responsabilidad del gobierno para garantizar unas elecciones conformes con la legislación y los compromisos y estándares internacionales.

Al margen de la cuestión de las sesiones de información para la prensa, las misiones de observación electoral de la UE deben establecer contactos con la prensa para recibir información. El Analista de medios de comunicación debería establecer contacto rápidamente con periodistas fiables, ya que esos contactos pueden proporcionar mucha información procedente de la prensa nacional e internacional, así como antecedentes de la situación e información actualizada sobre el ambiente preelectoral general. No obstante, se insistir en el

hecho de que el desarrollo de los contactos con la prensa para *proporcionar* información es privilegio exclusivo del Jefe de Misión o de los representantes designados al efecto.

### ***Organizaciones no gubernamentales***

Por lo general, las ONG con las que es más probable que una misión de observación electoral de la UE entre en contacto son ONG de observadores nacionales. No obstante, en ocasiones hay ONG que se ocupan de cuestiones específicas de interés para la misión de observación. Por ejemplo, las misiones de observación electoral de la UE podrían considerar oportuno establecer contacto con ONG que se ocupan de *problemas generales de derechos humanos*. Las cuestiones *relacionadas con el factor de género* tienen importancia para una misión de observación y podría haber ONG que hagan un seguimiento de esas cuestiones y hagan observaciones específicas sobre *cuestiones relacionadas con las mujeres* durante el proceso electoral, como por ejemplo las posibilidades de que las mujeres participen plenamente en el proceso, como candidatas, electoras y administradoras electorales. En ocasiones hay ONG formadas por antiguos prisioneros políticos o personas que han sido víctimas de la represión que podrían tener también una visión única de la situación política y el proceso electoral y con las que, por lo tanto, merecería la pena ponerse en contacto. Los *colectivos que se ocupan de cuestiones relacionadas con el medio ambiente* suelen ser muy activos políticamente y a menudo se sitúan en la vanguardia de los movimientos de reforma política. Puede haber también *ONG de base regional* que tienen un conocimiento específico y profundo de determinadas zonas del país.

### ***Colectivos minoritarios***

El aspecto de las *minorías étnicas o lingüísticas, incluidos los pueblos indígenas*, en el proceso electoral es de especial importancia para cualquier misión de observación, dado el principio de que todo proceso democrático se basa en el respeto del derecho a la igualdad de trato en virtud de una legislación no discriminatoria. Por lo tanto, es de importancia capital que la misión de observación se remita a la Constitución, a la Ley Electoral y a las normas y reglamentaciones para comprobar si incluyen disposiciones sobre igualdad de derechos de las minorías nacionales en materia de representación política y si esos derechos legales se aplican en la práctica.

En consecuencia, las misiones de observación electoral deberán dedicar una atención especial a reunirse con representantes de las *comunidades minoritarias nacionales*, para ver si se sienten o no implicados respecto del proceso electoral de que se trate. La misión de observación puede querer centrar su atención en las cuestiones siguientes:

- si las minorías nacionales tienen o no opciones razonables de representación en el sistema electoral elegido;
- el establecimiento de fronteras de circunscripciones electorales en regiones con minorías y la calidad del registro de electores respecto de las minorías nacionales;
- si se presta o no una atención suficiente a la educación de los electores en la lengua de las minorías nacionales.

## **10.3 Relaciones con la Delegación de la CE y los representantes del cuerpo diplomático residente en el país**

Si en el país hay una Delegación de la CE, el Jefe de la Delegación será un enlace esencial y de gran importancia con el cuerpo diplomático residente en el país. El Jefe de la Delegación CE asume la responsabilidad general de la ejecución de los proyectos financiados con cargo al presupuesto comunitario, pero no supervisará el trabajo de la misión de observación electoral de la UE, que será totalmente independiente. El Jefe de Misión y el Jefe de Misión Adjunto

informarán al Jefe de la Delegación de las actividades de la misión y le consultarán cuando sea necesario. La Delegación facilitará el trabajo de la misión de observación electoral de la UE preparando el programa de trabajo de la misión para su primera semana de estancia en el país y negociando un posible memorando de acuerdo sobre observación de elecciones con las autoridades y prestará asistencia a la misión durante su estancia, por ejemplo enviando la correspondencia confidencial a la sede. Los contactos entre la misión de observación electoral y las representaciones diplomáticas existentes en el país, y en especial las de los Estados miembros de la UE, son fundamentales para el éxito de la misión.

En una sesión informativa inicial, la misión de observación proporcionará a las representaciones del cuerpo diplomático una explicación de la metodología de observación electoral de la UE y el mandato o los términos de referencia para esa misión de observación específica. Asimismo, los Jefes de Misión de la UE pueden compartir con la misión de observación sus conocimientos sobre el país, incluidos factores políticos y sociales pertinentes para el proceso electoral. Por otro lado, las sesiones informativas prevén actualizaciones periódicas de la situación de la misión de observación y la continuación del diálogo a medida que se desarrolle el proceso electoral.

La misión de observación electoral de la UE se pondrá en contacto con los Jefes de Misión de la UE desde el principio; los primeros contactos se establecerán durante la Misión Exploratoria. Al comienzo de la misión de observación, se deberán celebrar sesiones informativas regulares, en general semanales, para todos los Estados miembros de la UE que tengan una representación en el país de que se trate. Podrán celebrarse también sesiones informativas ocasionales, en casos concretos, con el conjunto del cuerpo diplomático.

La relación de trabajo entre la misión de observación y los representantes del cuerpo diplomático se deberán definir desde el principio. La misión de observación debe perseguir el establecimiento de un *diálogo estrecho* con el cuerpo diplomático establecido en el país y un intercambio regular de información. Los Jefes de Misión de la UE pueden desempeñar un importante papel de apoyo para la misión de observación electoral de la UE. Si, por ejemplo, el gobierno anfitrión no respeta las *Condiciones de una observación efectiva* (véase el punto 5.1), el cuerpo diplomático puede servir de instrumento para ayudar a la misión de observación a corregir esos problemas antes de que se hayan tomado decisiones irreversibles.

Sin embargo, las misiones de observación electoral de la UE tienen que hacer una evaluación independiente y objetiva con arreglo a normas electorales internacionales y *no deberían verse influidas indebidamente por los representantes del cuerpo diplomático establecido en el país por intereses diplomáticos o bilaterales específicos*. La labor de una misión de observador debe ser la de evaluar con precisión un proceso electoral *respecto de las normas democráticas universales* y las obligaciones internacionales. En última instancia, la declaración postelectoral es responsabilidad del Jefe de Misión, en función de las conclusiones del conjunto de la misión.

Algunas embajadas de la UE podrían ofrecer que *su personal participe como observadores a corto plazo* el día de las elecciones. La misión de observación agradece esta contribución del personal diplomático residente, en especial porque el número de observadores a corto plazo es importante para obtener un buen perfil estadístico de los procedimientos de las mesas electorales y los centros de recuento a través de las listas de control de los observadores. No obstante, deberán recibir la información adecuada de la misión de observación electoral de la UE y recibir una acreditación oficial como observadores, al igual que los otros observadores a corto plazo. Aunque la mayoría de los países permiten que los miembros de su personal diplomático

participen como observadores el día de las elecciones, algunos países tienen la política de no permitir que su personal participe.

En todo caso, las misiones de observación deberán ser *autosuficientes* en términos de personal para las misiones a largo plazo. En el momento en el que se establece la misión de observación, deberá haber un número suficiente de personal para el equipo central y de observadores a largo plazo para realizar la misión. La participación a largo plazo de personal procedente de las embajadas con una misión de observación *hace imprecisa la diferencia entre representación diplomática y misión de observación* y podría comprometer a la misión y a la representación diplomática.

## 10.4 Coordinación con otras organizaciones internacionales

La Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE señala que "la UE debería intentar cooperar con otros grupos internacionales con el fin de garantizar, siempre que ello resulte posible, que se plantean posiciones comunes y se despliegan los recursos de la manera más eficaz". No obstante, añade que "han de evitarse las estructuras de coordinación oficiales que podrían resultar perjudiciales para la integridad y la libertad de palabra y de acción de la UE".

Hay muchos tipos diferentes de organizaciones, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, que realizan misiones internacionales de observación electoral. El objetivo primordial de todas estas organizaciones debería ser hacer evaluaciones tan fiables y objetivas como sea posible en nombre de sus propias organizaciones. Cuando las organizaciones internacionales pueden cooperar estrecha y objetivamente para lograr este objetivo, la comunidad internacional se ve reforzada en el curso de su evaluación. En cambio, se reduce la posibilidad del fenómeno llamado "foro de venta", con el que el gobierno anfitrión podría tratar de dividir la opinión respecto de las elecciones reforzando la división entre las organizaciones observadoras.

No obstante, no se deberá buscar la cooperación con otras organizaciones si eso va a comprometer la integridad de la misión de observación electoral de la UE. La definición de una metodología de observación electoral a largo plazo que acompañe todo el ciclo electoral debería servir de denominador común para una coordinación efectiva entre las organizaciones. Esto no significa que todas las organizaciones vayan a tener la capacidad o los recursos necesarios para realizar una observación a largo plazo, pero podrían sumarse a ese planteamiento y aportar su propia contribución al esfuerzo general con arreglo a su capacidad y sus recursos concretos.

### *Coordinación por una organización*

En ocasiones una organización concreta recibe el mandato de ser la responsable de coordinar la observación electoral en una determinada región. En otros casos, un gobierno puede solicitar que una organización particular coordine una misión de observación electoral de la UE para tener un único interlocutor. En el caso de que se pida a una organización que coordine a todos los observadores, dicha organización deberá garantizar un marco de observación a largo plazo a través del cual las otras organizaciones puedan aportar su contribución. La organización coordinadora deberá tener personal a largo plazo especialmente dedicado a asegurar la integración de las otras misiones de observadores.

Debe hacerse hincapié en el hecho de que la capacidad de coordinación de las organizaciones internacionales solo es verdaderamente posible cuando todas las organizaciones utilizan una

metodología similar a largo plazo. Esto no significa que todos los grupos de observadores tengan que desplegar una contribución a largo plazo para la misión, pero todos deberán respetar la metodología a largo plazo.

### *Coordinación específica*

Si no se designa una organización coordinadora, las misiones de observación electoral de la UE podrían intentar combinar los esfuerzos de los diferentes protagonistas y definir una base de cooperación. En este caso, deberán asegurarse de que la coordinación de esfuerzos no se confunda con delegación del trabajo.

Cada organización tiene la responsabilidad de llevar a cabo una evaluación objetiva con arreglo a los parámetros de la propia organización y con los recursos que tenga a su disposición. Si los esfuerzos de unos otros se pueden combinar, tanto mejor. No obstante, es importante recordar que las organizaciones que tienen la capacidad o el compromiso de apoyar una observación verosímil a largo plazo son las que podrán, en última instancia, hacer la evaluación más completa.

# 11. Observadores a largo plazo

## 11.1 Sesión informativa

Inmediatamente después de la llegada del Equipo Central, los observadores a largo plazo se desplegarán bajo la dirección del Equipo Central y, si procede, de los coordinadores regionales de los observadores a largo plazo. En principio, los observadores a largo plazo llegarán más o menos a la vez, lo que permitirá realizar una sesión informativa general. Si eso no es posible, se deberán celebrar diversas sesiones informativas menores. Los puntos clave de esas sesiones son:

- el mandato y la estructura de la misión y el Código de Conducta de los observadores
- antecedentes políticos, electorales y sociales del país
- relación de las reuniones necesarias y principales cuestiones y temas a seguir
- formato y calendario de presentación de informes
- apoyo logístico para los observadores a corto plazo
- información sobre el despliegue de los observadores a largo plazo
- funciones financieras y administrativas de los observadores a largo plazo.

### **Modelo de documentación de información para los observadores a largo plazo**

---

<b>La Misión de observación</b>	1	Antecedentes de las misiones de observación de la UE
	2	Documentación oficial
	3	Estructura de la misión y Código de Conducta
	4	Calendario provisional de la misión de observación electoral de la UE
<b>Antecedentes</b>	5	Artículos: Contexto político y electoral
<b>Las elecciones</b>	6	Las elecciones - una primera ojeada
	7	Abanico de partidos políticos
	8	El sistema electoral
<b>Legislación</b>	9	Código electoral y legislación y reglamentación pertinente
<b>Observación a largo plazo</b>	10	Papel de los observadores a largo plazo
	11	Áreas de despliegue de los observadores a largo plazo
	12	Estructura de información de los observadores a largo plazo
	13	Directrices para las reuniones
	14	Directrices para el personal nacional
<b>Información</b>	15	Logística y finanzas
	16	Guía lingüística/Terminología/Mapas
	17	Lista de teléfonos de contacto
	18	Información sobre salud y seguridad

## 11.2 Despliegue de los observadores a largo plazo

Los observadores a largo plazo se desplegarán por el país en equipos de dos personas, a ser posible de nacionalidad y sexo diferentes. Son los representantes de la misión en las regiones y observarán el proceso a escala regional, al igual que lo hará el Equipo Central a nivel nacional. Presentarán informes normalizados e intermedios al Equipo Central. Asimismo, los observadores a largo plazo proporcionarán un apoyo logístico pleno para el despliegue de los

observadores a corto plazo en su zona. Se unirán a la misión poco después del Equipo Central y se irán pocos días antes del cierre de la misión. Normalmente, el despliegue se realizará después de la sesión de información en la capital del país con objeto de pasar la mayor cantidad posible de tiempo sobre el terreno. Hay seis criterios principales, que se han desarrollado a través de la experiencia de muchas misiones de observación y del sistema de "prueba y error", para determinar dónde se debe realizar el despliegue:

- **Cobertura geográfica**

En la medida en que el número lo permita y no lo impidan otros factores, la misión debería tratar de asegurar una cobertura general del país -norte, sur, este y oeste-. Eso garantizará una cobertura y una visibilidad máxima a la misión y proporcionará un buen marco para el despliegue posterior de los observadores a corto plazo. Es bueno para la misión poder declarar que cubre todas las regiones de un país, ya que eso le permite disponer de una panorámica general del proceso a escala nacional.

- **Núcleos de población**

En principio, se deben cubrir los principales núcleos de población del país. El despliegue no debe excluir ninguna de las principales ciudades del país, ya que eso socavaría la cobertura, tanto desde el punto de vista cualitativo como desde el punto de vista cuantitativo.

- **Áreas problemáticas**

Se deben cubrir las zonas con problemas importantes o en las que se alegue que hay este tipo de problemas. Esto no supone que se haga un juicio a priori sobre una cuestión ni que se insista excesivamente en los problemas, pero la misión tiene la responsabilidad de hacer un seguimiento de los problemas posibles o notificados.

- **Minorías**

El despliegue debe tener en cuenta la áreas que tengan minorías étnicas o lingüísticas significativas. Aunque esas áreas no tienen que estar necesariamente sobrerrepresentadas en el despliegue, tampoco deben excluirse.

- **Problemas específicos**

El despliegue puede tener que considerar los problemas específicos que puedan surgir, como, por ejemplo, si en un área se ha informado de la existencia de problemas específicos con el registro de votantes, podría cubrirse prestando una atención especial a toda manifestación relacionada con los problemas indicados.

- **Logística y Seguridad**

Todos los factores citados indican lo que es conveniente. No obstante también hay que tomar en consideración la realidad. Desde un punto de vista logístico, puede no ser viable llegar a determinadas áreas, por lo que el despliegue no sería posible. También puede haber zonas no hospitalarias o consideradas de riesgo desde la perspectiva de la seguridad. Esto podría impedir la observación en áreas donde es probable que haya problemas relacionados con las elecciones, pero la seguridad de los observadores es lo primero y los riesgos para la seguridad deben tenerse muy en cuenta. En tales circunstancias se aconseja vivamente una actitud preventiva. Si el despliegue se ve comprometido por problemas logísticos o de seguridad, la misión de observación electoral de la UE no será posible.

### 11.3 Estructura de información de los observadores a largo plazo

Los observadores a largo plazo informarán a la misión mediante contactos telefónicos regulares, informes específicos cuando proceda e informes semanales en el formato especificado (véase más adelante). Además prepararán un informe regional para los observadores a corto plazo que se despliegan en su área.

#### **Modelo de informe semanal de los observadores de largo plazo**

---

- Contexto político general/Actualización
- Preparación y actuación de la administración electoral
- Registro de electores
- Inscripción de candidatos
- Campaña política
- Cuestiones relacionadas con los medios de comunicación
- Cuestiones relacionadas con la organización de la misión de observación

#### **Modelo de informe regional de los observadores a largo plazo para los observadores a corto plazo**

---

- **Información del equipo**  
Nombres de los observadores  
Información sobre la zona de despliegue y las mesas electorales (posibilidad de un anexo independiente)  
Información sobre conductores, intérpretes y alojamiento
- **Contexto socioeconómico de la región**  
Ciudades principales y panorámica de la actividad económica  
Características sociales y étnicas
- **Contexto político de la región**  
Partidos políticos y candidatos predominantes  
Resultados de elecciones recientes/Sondeos de opinión de la región  
Principales problemas de la campaña electoral;
- **Contexto electoral de la región**  
Problemas y diferencias durante las elecciones  
Contactos con las comisiones electorales pertinentes
- **Información sobre los observadores a largo plazo y otros contactos**  
Números de teléfono, direcciones, etc. de los observadores a largo plazo  
Contactos de emergencia - policía, hospitales, etc. (incluidas otras organizaciones internacionales establecidas localmente)



## 12. Periodo preelectoral – ¿Qué se va a observar?

Las misiones de observación electoral de la UE se estructuran para seguir el proceso electoral en todas sus dimensiones: como un proceso político y administrativo, prestando atención a los problemas de derechos humanos pertinentes. Por lo tanto, el planteamiento de la UE hace hincapié en la metodología para evaluar el proceso electoral en su totalidad:

- marco legal y sistema electoral,
- administración de las elecciones y
- campaña electoral.

### 12.1 Marco legal y sistemas electorales

El marco legal por el que se rigen el régimen político y las elecciones se pueden encontrar en la Constitución y/o la Ley Electoral del país, así como en otras leyes, como por ejemplo la legislación sobre medios de comunicación y la legislación sobre partidos políticos. El marco legal debería reflejar las normas universales y regionales de un proceso electoral democrático y significativo (véase el capítulo 3 - Las elecciones en el contexto de los Tratados sobre Derechos Humanos - Instrumentos Universales y Regionales).

El marco legal deberá articular también el sistema electoral. La elección de un sistema electoral es, por supuesto, una de las decisiones más importantes de toda democracia. Una democracia en transición o en formación elegirá o heredará un sistema electoral para elegir al Presidente, el Parlamento y a los representantes de las autoridades locales. Quienes se benefician del sistema electoral vigente abogarán por el mantenimiento del *status quo* o aceptarán sólo pequeños cambios, mientras que quienes se consideran perjudicados por ese sistema es más probable que defiendan la introducción de modificaciones más amplias.

#### 12.1.1 Elección de un Presidente

El método más directo de elegir un presidente es dar el cargo al candidato que obtiene la mayoría de los votos: el primero ocupa el puesto (*First Past the Post (FPTP)*). Sin embargo, en una carrera electoral multipartidista con mucha competencia, existe la posibilidad de que el Presidente sea elegido con una mayoría tan pequeña de votos que las elecciones no den como resultado un mandato claro.

Una manera de evitar que los candidatos sean elegidos con solo una pequeña proporción del voto es el *sistema de dos vueltas*, en el que se realiza una segunda votación si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta en la primera vuelta. En esta segunda vuelta participan los dos candidatos que hayan obtenido mayor número de votos, o incluso un número mayor de candidatos (mayoría - pluralidad). El sistema de dos vueltas puede ser útil para lograr el máximo consenso posible del electorado en la elección de un Presidente. No obstante, las elecciones presidenciales con el sistema de dos vueltas también pueden aumentar el coste y los recursos necesarios para las elecciones y la participación de los votantes puede reducirse significativamente entre la primera y la segunda vuelta.

Una alternativa a las desventajas que pueda presentar el sistema de dos vueltas es fundir la primera y la segunda vuelta en una sola elección. La adaptación más sencilla es el *sistema preferencial*, en el que los electores indican no solo su primer candidato, sino también una

segunda o una tercera opción. Al candidato que obtenga una mayoría absoluta de primeros votos preferenciales se le declarará elegido inmediatamente. No obstante, si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta, todos los candidatos, salvo los dos más votados, quedarán eliminados y los votos de la segunda o tercera opción se atribuirán a uno de los dos candidatos líderes, con arreglo al orden de preferencias indicado. No obstante, el sistema preferencial requiere un mayor esfuerzo por parte del electorado.

Para maximizar el consenso del electorado en la elección de un presidente, algunos países aplican también *índices mínimos de participación de votantes* en sus elecciones presidenciales, fijándose normalmente en un 50% de participación mínima, como mecanismo adicional para asegurar una participación mayoritaria. En esas circunstancias, la misión de observación electoral de la UE deberá seguir de cerca los niveles de participación para asegurarse de que no se aumentan de forma artificial.

### **12.1.2 Elección del Parlamento / Legislatura**

En unas elecciones parlamentarias/legislativas, el sistema electoral traduce los votos en escaños ganados por los partidos y los candidatos. Incluso con un número idéntico de votos para los partidos, un sistema electoral puede dar lugar a un gobierno de coalición, mientras que otro puede conducir a que un único partido asuma el control mayoritario. La variable clave es la fórmula electoral utilizada: si el sistema es mayoritario o proporcional (y qué fórmula matemática se utiliza para calcular la asignación de escaños en un sistema proporcional) y la magnitud de las circunscripciones, es decir, al número de miembros del parlamento que elige cada circunscripción.

Hay tres grandes familias de sistemas de elección parlamentaria: Representación proporcional, Sistemas de representación semiproporcional y Sistemas de pluralidad - mayoría.

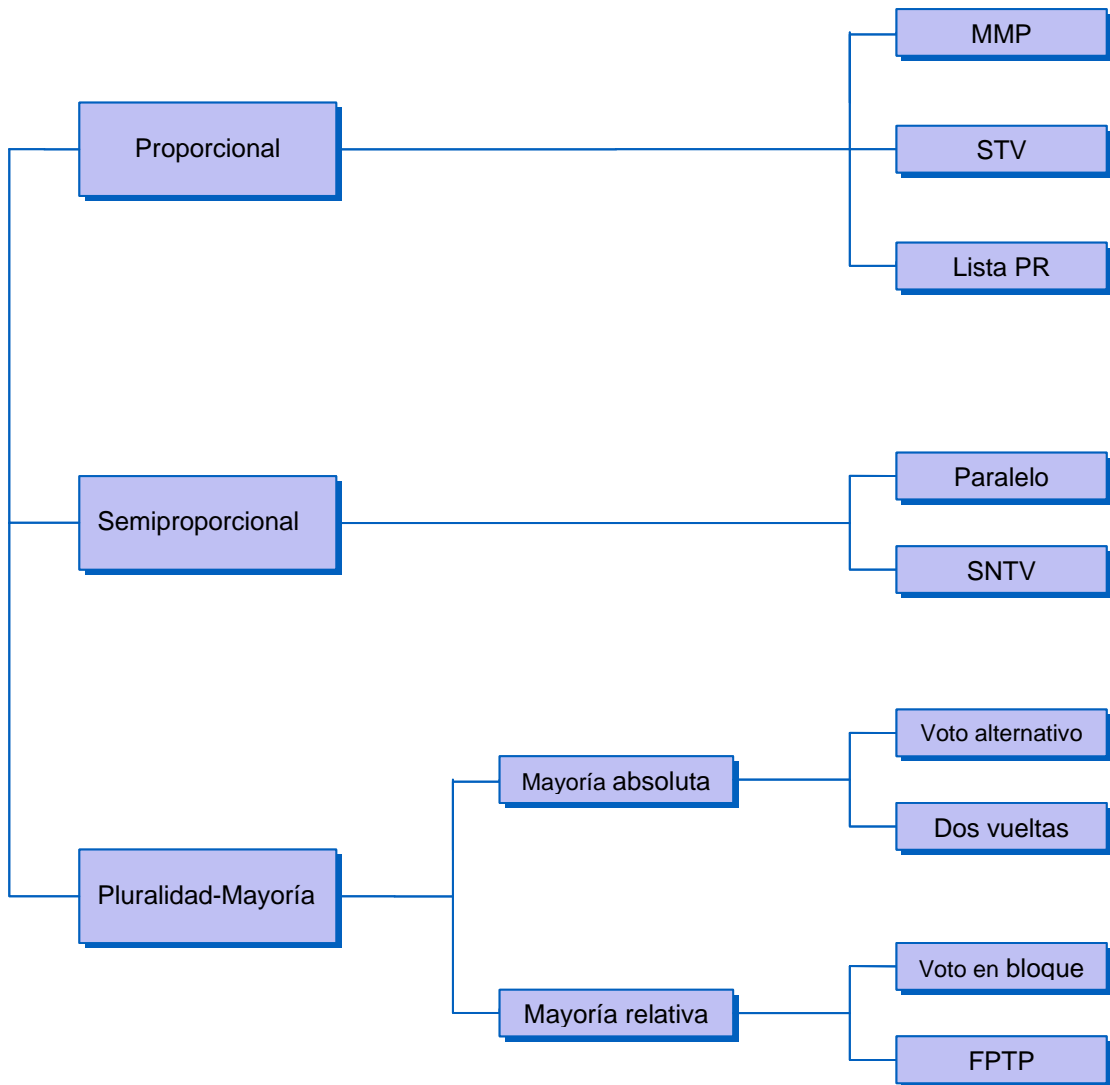
#### **12.1.2.1 Representación Proporcional**

Los sistemas de elección proporcional tratan de reducir la disparidad entre la cuota de votos nacionales de los partidos políticos y la proporción de escaños que obtengan. Así, un partido que obtenga un 30% de votos debería tener también 30% de escaños en la legislatura.

Suele considerarse que la proporcionalidad se realiza mejor utilizando listas de partidos y la mayoría de los países que tienen un sistema proporcional utilizan algún tipo de *Sistema proporcional de listas*. En las mesas electorales, los electores reciben papeletas con una lista de los partidos que participan en la elección y, en ocasiones, con los nombres de los candidatos de esos partidos. Si el elector sólo puede elegir entre los partidos, se trata de un sistema de listas cerradas. En el caso de que el elector pueda elegir también candidatos del partido de su preferencia, se trata de un sistema de lista proporcional abierta.

También se puede lograr la proporcionalidad con *sistemas proporcionales de miembros combinados (Mixed Member Proportional (MMP))* que tratan de combinar las ventajas de los sistemas mayoritarios y proporcionales.

## Sistema electoral - Panorámica



Algunos de los parlamentarios se eligen en circunscripciones de un único miembro, mientras que otros se eligen a través de la lista PR. La proporcionalidad se puede conseguir si el componente proporcional de un sistema MMP compensa la falta de proporcionalidad generada por el resultado mayoritario de la circunscripción. El objetivo es lograr una representación proporcional en el Parlamento y, al mismo tiempo, mantener un vínculo directo entre algunos de los representantes elegidos y su distrito. Si por ejemplo un partido obtiene 20% del voto nacional pero no escaños por distrito, conseguirá una representación del 20% en el Parlamento a través del componente de lista PR.

Un tercer miembro común del sistema proporcional es el *sistema de voto transferible único* (*Single Transferable Vote system (STV)*), en el que los electores clasifican a los candidatos de circunscripciones con varios miembros. La diferencia fundamental entre el sistema de lista proporcional y el sistema STV es que este último pide a los votantes que voten por candidatos más que por partidos políticos, dándoles así a elegir entre partidos y entre candidatos de los partidos. En el colegio electoral, el elector debe indicar tantas preferencias como sea posible, con lo que se maximiza su influencia en el proceso electoral. En algunos países, el elector puede dar prioridad a todos los candidatos de su partido favorito o elegir a candidatos diferentes que representen a partidos políticos diferentes.

#### *"Fórmula electoral" y delimitaciones pertinentes para los sistemas proporcionales*

El objetivo fundamental de los sistemas proporcionales es asegurarse de que la proporción de escaños que obtiene un partido en el Parlamento corresponda en la mayor medida posible con la proporción de los votos nacionales que ha obtenido en las elecciones. No obstante, en la familia de los sistemas proporcionales hay en principio cuatro factores que afectan a esta correlación: 1) el número de circunscripciones, 2) el número de escaños por circunscripción, 3) la fórmula electoral utilizada y 4) los umbrales mínimos.

#### **• Número de circunscripciones**

Si todo el país es una gran circunscripción, cabe esperar que la discrepancia entre los porcentajes de sufragios obtenidos y escaños asignados a los partidos sea pequeña. Si, por el contrario, el país está dividido en muchas circunscripciones pequeñas, cada una de ellas generará un paquete de votos que nunca se materializará en un escaño. Esto puede afectar adversamente a la proporcionalidad de los resultados.

#### **• Número de escaños por circunscripción (magnitud de las circunscripciones)**

Si en una circunscripción sólo se compite por un número pequeño de escaños, el riesgo de desproporcionalidad aumenta, ya que incluso partidos relativamente populares corren el riesgo de no obtener un escaño en circunscripciones a las que les correspondan dos escaños. Cuando se compite por un número mayor de escaños, incluso los partidos más pequeños tienen la oportunidad de estar representados.

#### **• Fórmula electoral**

Para asignar los escaños a los partidos y candidatos en un sistema proporcional se utiliza una fórmula matemática. Algunas de estas fórmulas benefician más a los partidos más pequeños, mientras que otras benefician a los partidos más grandes. En general, hay dos maneras diferentes de distribuir los escaños de la asamblea: mediante divisores o mediante una cuota.

Los divisores, llamados también comúnmente "el promedio más elevado", comienzan dividiendo los votos obtenidos por un partido por una serie numérica predefinida (divisores), obteniéndose así el promedio de votos del partido. Según el método *d'Hondt* los divisores son 1, 2, 3, 4, etc., mientras que el sistema *Sainte-Laguë* aplica la fórmula 1, 3, 5, 7, etc. El partido con el voto medio más elevado después de cada fase gana el escaño.

La diferencia entre la fórmula *Sainte-Laguë* y la fórmula *d'Hont* es que los votos medios de los partidos se reducen más rápidamente después de cada fase con la fórmula *Sainte-Laguë* porque el divisor es más elevado en esa fórmula. Consiguientemente, los partidos más grandes se beneficiarán de eso, porque tendrán un voto de partido medio mayor tras la primera fase.

Las fórmulas de cuota, llamada también "método del restante mayor", utilizan una metodología diferente para transformar los votos en escaños. Cuando la ley electoral especifica que se utilizará una cuota, la autoridad electoral deberá establecer la cuota real para la elección de que se trate. Eso se realiza dividiendo el número de sufragios válidos por el número de escaños de la circunscripción. A los partidos se les atribuyen escaños en proporción al número de cuotas que cubren. Los escaños restantes los obtendrán los partidos en función de sus votos retenidos tras utilizarse la cuota. Los escaños restantes se adjudican en orden de la magnitud de los votos.

Hoy día se utilizan principalmente tres cuotas diferentes: *cuota Hare*, *cuota Imperiali* y *cuota Droop*. Si se aumenta el valor del denominador, se reducen las oportunidades de los partidos más pequeños de obtener escaños. Las cuotas *Droop* e *Imperiali* sólo hacen eso. La cuota *Droop* aumenta el denominador por el número de escaños en la circunscripción +1 y la *Imperiali* lo aumenta en +2.

#### • Umbrales

Aunque la razón fundamental de los sistemas PR es la proporcionalidad, hay quien arguye que un número demasiado elevado de pequeños partidos puede hacer que el país sea ingobernable. Para evitar eso, varios países que utilizan sistemas PR han optado por introducir un nivel mínimo de apoyo o "umbral" que los partidos deben obtener para tener representación. El umbral suele fijarse entre un 3 y un 5 por cien del total de sufragios.

##### 12.1.2.2 *Sistemas semiproportionales*

Aunque los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales son los que más habitualmente se utilizan a escala mundial, los sistemas semiproportionales combinan características de los sistemas de pluralidad-mayoría y de representación proporcional. Los dos sistemas semiproportionales más utilizados son el sistema de *voto único no transferible (SNTV)* y *paralelo* (o mixto). En los sistemas *SNTV*, cada elector tiene un solo voto, pero se deben cubrir varios escaños en la circunscripción y los candidatos con el número más elevado de sufragios obtienen los puestos. Esto permite la elección de candidatos de partidos minoritarios y podría dar lugar a mejorar la proporcionalidad parlamentaria general. Los sistemas paralelos utilizan tanto listas PR como circunscripciones pluralidad-mayoría (el ganador se hace con todo), pero, al contrario de los sistemas proporcionales de miembros combinados a los que se ha hecho referencia, en los sistemas paralelos las listas PR no compensan ninguna disproporcionalidad en las circunscripciones mayoritarias.

##### 12.1.2.3 *Sistemas de pluralidad-mayoría*

Los sistemas pluralidad-mayoría emplean habitualmente circunscripciones de un miembro único. El método *El primero ocupa el puesto (First Past The Post - FPTP)* es el sistema electoral más

habitual de los que utilizan una mayoría relativa para elegir a sus representantes. En el sistema FPTP, el ganador es el candidato con el mayor número de votos y puede ser elegido con una mayoría relativa, pero no necesariamente una mayoría absoluta (es decir, de más del 50%) de los votos. Una segunda alternativa para obtener una mayoría relativa es permitir a los electores emitir un número de votos igual al número de mandatos que se deben elegir en una circunscripción concreta. Este sistema se llama el *Voto de bloque* y consiste simplemente en la utilización de la votación FPTP en circunscripciones con varios miembros. Los electores tienen tantos votos como escaños se han de cubrir y los candidatos con el número de sufragios más elevado ganan los escaños, con independencia del porcentaje de votos que hayan recibido realmente.

Otros dos sistemas de pluralidad-mayoría tratan de garantizar que el candidato vencedor obtenga una mayoría absoluta (es decir, más del 50%) de los votos y no sólo una pluralidad. Se trata del *sistema de dos vueltas* y del *sistema de voto alternativo*, y en esencia utilizan la segunda opción de los electores para obtener un ganador por mayoría absoluta si no se consigue uno en la primera vuelta.

Con el sistema de dos vueltas, el candidato que obtiene una mayoría absoluta en la primera vuelta es elegido directamente. Sin embargo, si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta, se realiza una segunda vuelta con los dos candidatos que hayan conseguido más apoyo en la primera vuelta (o en algunos casos los candidatos que hayan obtenido un porcentaje determinado en la primera vuelta). De la segunda vuelta sale un ganador con una mayoría absoluta.

Otro método para conseguir la mayoría absoluta es que los votantes expresen sus preferencias más de una vez. El Voto Alternativo es un sistema electoral relativamente inusual que trata de dar al elector más opciones que el sistema FPTP. En lugar de limitarse a indicar su candidato favorito, los electores pueden atribuir una prioridad a su elección entre varios candidatos, manifestando así sus preferencias. Como en el sistema TRS, los candidatos que consiguen una mayoría absoluta en la primera vuelta son elegidos; en el caso contrario, el candidato con el número menor de primera preferencia es eliminado del recuento y los votos que haya recibido se vuelven a examinar para la segunda preferencia hasta que un candidato tenga una mayoría absoluta.

### ***12.1.3 Elección de gobiernos locales***

Cualquiera de los sistemas electorales citados puede utilizarse a nivel local o municipal. No obstante, a menudo hay consideraciones específicas dado el papel específico del gobierno local en cada sistema político. Si la representación geográfica se considera una prioridad, se suele recurrir a circunscripciones con un único miembro con objeto de que cada comunidad tenga la palabra en asuntos locales. En cambio, algunos países que utilizan sistemas proporcionales para la elección de las autoridades locales consideran que las circunscripciones municipales existentes son el método ideal para tener un distrito proporcional de lista única que puede reflejar proporcionalmente la diversidad dentro de la municipalidad.

## **12.2 Administración Electoral**

La administración electoral es fundamental para la efectividad e integridad de una democracia. Se puede establecer:

- como una comisión electoral independiente;
- en el marco del poder ejecutivo del gobierno;
- en el marco del poder judicial.

La reforma electoral en los países de democratización reciente y en algunas democracias más antiguas está pasando hacia el establecimiento de comisiones electorales independientes que tendrán bien la plena responsabilidad del proceso electoral, bien un papel de supervisión de las elecciones organizadas por el ejecutivo. Las elecciones organizadas exclusivamente por el ejecutivo son una categoría residual. Hay dos modelos diferentes de comisiones electorales independientes:

- comisiones electorales formadas por varios partidos con una representación
- equilibrada de los intereses políticos o comisiones formadas por expertos no políticos designados en función de su capacidad profesional.

Cualquiera que sea el modelo adoptado, el punto fundamental es que la administración se debe conducir de una manera profesional, imparcial transparente y fiable, centrándose en la integridad del proceso más que en pequeños intereses partidistas o personales. Ambos tipos de comisiones deben actuar con independencia e imparcialidad a la hora de regular el proceso electoral.

Podrían organizarse administraciones electorales independientes:

- específicas, convocadas para cada elección, o
- permanentes, como un organismo permanente o, al menos, con un equipo de personal permanente.

Tanto en el caso de las administraciones electorales formadas por representantes de varios partidos como en el de las formadas por representantes no políticos, ya sean específicas o permanentes, ha menudo hay contradicciones entre el ideal de un organismo electoral independiente y la realidad de que una administración electoral nunca estará totalmente libre de alguna forma de influencia del gobierno. La administración electoral debería estructurarse para protegerse de la influencia del gobierno mediante:

- garantías legales de independencia (lo ideal es una garantía constitucional, pero es más habitual que la independencia esté garantizada por la Ley Electoral o por una ley central sobre la comisión electoral);
- independencia presupuestaria (con un presupuesto previsible, más que un presupuesto específico);
- el organismo de designación (los miembros de la administración electoral podrían ser designados por el poder ejecutivo, el parlamento, el poder judicial o los partidos políticos participantes en el proceso. El organismo de designación, tanto si es el poder ejecutivo, como si es el Parlamento o el poder judicial, debería simplemente confirmar que los nombramientos se ajustan a la ley, pero no tendría derecho a elegir una comisión electoral a través del rechazo reiterado de los nombramientos. El punto importante es que la fuente de los nombramientos proceda de un equilibrio de intereses);
- condiciones del nombramiento (la independencia de la comisión electoral se garantiza mejor cuando una persona es designada para un periodo de tiempo razonable, ya que de esta forma el nombramiento no depende de cada gobierno, la duración del nombramiento para la administración electoral debería ser más larga que el plazo de funciones de la persona designada).

Los observadores deberán prestar atención a los aspectos estructurales siguientes:

- grado de independencia respecto del gobierno y/o del partido político dominante;
- neutralidad en la gestión de las operaciones electorales;
- acceso a los administradores electorales por parte de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil;

- transparencia de la administración electoral;
- reglamento interno (en el caso de los procedimientos de votación, es más probable que una mayoría cualificada asegure un consenso de toma de decisiones que la mayoría simple);
- grado de descentralización de los niveles más bajos de la administración electoral;
- historial de anteriores elecciones del país.

Los observadores también deben tener en cuenta los aspectos operativos técnicos, como:

- el nivel de formación de los administradores electorales;
- los recursos humanos;
- los recursos financieros;
- la relación coste eficacia de los presupuestos electorales;
- el papel de las nuevas tecnologías en la administración electoral.

### ***12.2.1 Información electoral / Educación cívica***

La información electoral se centra en la elección concreta y debería informar a los votantes de cuándo, cómo y dónde deben inscribirse para votar y de cuándo, cómo y dónde deben depositar sus votos. En consecuencia, es esencial que esta información se facilite en el momento oportuno, con tiempo suficiente para dar una información completa a los electores, de forma que puedan aprovechar la información. Los observadores deberán evaluar la extensión y la eficacia de la educación electoral. Se requiere una educación electoral suficiente para garantizar que los participantes en el proceso electoral estén totalmente informados de sus derechos y responsabilidades como electores. Estos esfuerzos también pueden promover el conocimiento sobre el proceso electoral y crear un entorno adecuado para un debate abierto.

La educación cívica es un proceso a largo plazo de educación de los ciudadanos sobre los fundamentos de la sociedad democrática y la responsabilidad cívica. Podría centrarse en las opciones disponibles para los electores y el significado de tales opciones en el contexto del sistema político respectivo.

Aunque los partidos políticos, las organizaciones cívicas e incluso organizaciones internacionales podrían contribuir a los esfuerzos en el campo de la educación electoral y cívica, en última instancia es responsabilidad del gobierno y de las autoridades electorales garantizar que los electores reciban una información objetiva e imparcial. Se debería proporcionar esa información a todos los votantes potenciales y se debería hacer un esfuerzo especial para llegar a los colectivos de población tradicionalmente más desvinculados. Los observadores deberían estar familiarizados con la organización, la fiabilidad y la efectividad de los esfuerzos en materia de educación electoral y educación cívica.

### ***12.2.2 Proceso de registro de electores***

Para celebrar unas elecciones creíbles, las autoridades electorales deben garantizar que el Registro de Electores sea *completo, fiable y actualizado*.

- Se considera que un Registro de Electores está completo cuando incluye a todos los electores potenciales, es decir, a los ciudadanos que tienen la edad requerida y cumplen otros requisitos legales.
- Un Registro de Electores no es fiable si los nombres no están correctamente escritos, si aparecen registrados dos veces o si están registrados para votar en una mesa electoral que no es la correcta.
- Si el último ejercicio de registro de electores fiable se ha realizado hace mucho tiempo o si ha generado un registro incompleto y no fiable, podría ser necesario realizar un nuevo registro.



Deberá haber disposiciones legales sobre:

- el método de registro,
- el calendario de registro,
- los medios de identificación,
- el formulario de registro,
- el formato del registro,
- la publicación de un proyecto de registro,
- el procedimiento a seguir en caso de reclamación y recurso,
- la publicación de un registro definitivo,
- el derecho a inspeccionar los registros.

**Restricciones inadmisibles:**

Raza  
Sexo  
Religión  
Origen étnico  
Afiliación política (pasada y presente)  
Idioma  
Alfabetización  
Propiedades  
Gastos de registro

**Restricciones admisibles:**

Residencia  
Nacionalidad  
Detención legal  
Incapacidad mental según decisión de los tribunales  
Ser convicto de un delito

***Mantenimiento del registro***

El mantenimiento de un Registro de Electores creíble incluye varios pasos importantes y los errores en cualquiera de los pasos del proceso pueden afectar negativamente a la capacidad de los ciudadanos para elegir a sus líderes políticos.

El registro real de los electores puede hacerse de varias maneras, *o quizá mediante una combinación de los métodos siguientes:*

- En las democracias en formación a menudo se instala un gran número de centros de registro y se informa a los votantes potenciales del lugar y el momento en que deben inscribirse.
- Un método alternativo es crear equipos de registro que visitan las casas una por una.
- El Registro de Electores se podría generar a partir del Registro civil, si este último es correcto, y actualizarse mediante el establecimiento de centros de registro.

En el caso de los centros de registro, se deberían localizar de forma que todos los grupos de población puedan acceder a ellos en igualdad de condiciones. Las autoridades electorales deberían tener en cuenta en particular las zonas alejadas, las personas con alguna discapacidad y el caso de otros colectivos desfavorecidos. En sociedades con escasa infraestructura, se suele fijar la distancia máxima que la gente tendrá que recorrer para registrarse.

El método utilizado para recoger la información necesaria de los votantes potenciales puede variar; por ejemplo:

- el Registro de Electores manual implica la existencia de un cuadernillo escrito a mano con la información necesaria para identificar a los votantes el día de las elecciones;
- a veces se realiza un Registro de Electores informatizado basado en una base de datos utilizando formularios que se pueden escanear o introducir directamente mediante claves en ordenadores en los centros de registro.

A través de una campaña general de educación electoral se debe proporcionar información sobre el tipo de documentos necesarios para el registro y sobre la forma en que se van a distribuir los diferentes documentos. Para garantizar la transparencia y la fiabilidad del proceso de registro, los observadores nacionales e internacionales y los representantes de los partidos deberán:

- estar presentes durante el proceso de registro real;
- ver el Registro de Electores provisional publicado y asegurarse de que los nombres están correctamente recogidos y de que no hay discriminación respecto de determinadas personas o grupos de personas;
- seguir los procedimientos de los Centros de Registro, así como las actividades realizadas en los propios centros;
- estar informados de la distribución y localización geográfica de los centros de registro en el país en el que se deberá publicar el Registro de Electores.

Es muy importante que el público en general pueda ver el Registro de Electores para asegurarse de que no incluye a electores no elegibles. De ser este el caso, las personas deben tener derecho a oponerse a la inclusión. Los electores registrados que no consten en el Registro de Electores también deberán tener la posibilidad de solicitar su reinclusión.

En la jornada electoral, se pondrá de manifiesto la verdadera calidad del Registro de Electores. Si la autoridad responsable de su compilación ha hecho un buen trabajo, sólo se descubrirán pequeños errores aislados. En cambio, si la administración electoral no ha distribuido adecuadamente los formularios de registro o si ha tenido problemas informáticos o de escaneado que hayan afectado gravemente a la calidad del registro, la elección podría verse debilitada. Los observadores deberán prestar atención especial a las omisiones de la lista.

### ***12.2.3 Registro de partidos políticos y candidatos***

El marco legal debe crear las condiciones de un pleno compromiso con la libertad de asociación por parte de los ciudadanos. El registro suele estar garantizado por el poder ejecutivo, por ejemplo, el Ministerio de Justicia. Sin embargo, las autoridades electorales son habitualmente las responsables del registro de los partidos políticos y los candidatos para las elecciones.

En muchos países, los partidos políticos y los candidatos tienen que atenerse a determinadas normas y reglamentaciones antes de convertirse en partido político y poder solicitar apoyo electoral.

La misión de observación electoral de la UE deberá evaluar si los requisitos para el registro de partidos y candidatos y la aplicación de tales requisitos no imponen restricciones inadmisibles respecto de la libertad de asociación ni restringen las opciones políticas ofrecidas al electorado.

En algunos casos, los partidos políticos tienen que:

- tener oficinas en todas las regiones del país para implantar una presencia geográfica razonable en las diferentes partes del país;
- haber obtenido un número específico de firmas de apoyo a su registro que demuestren un seguimiento mínimo del electorado;
- demostrar que tienen una democracia interna antes de ser acreditados oficialmente;
- firmar un código de conducta en el que se especifique que pueden hacerlo;
- presentar un programa político;
- pagar unos costes de registro.

La razón de muchos de estos requisitos es evitar la presencia de partido que solo representen:

- a un grupo étnico;
- a un grupo religioso;
- a una zona geográfica específica.

Una razón por la que los partidos y candidatos deben registrarse es garantizar que los nombres y símbolos de los partidos sean únicos, ya que de lo contrario habría confusión. Las autoridades electorales tienen que saber también qué partidos y candidatos compiten, para poder incluirlos en las papeletas de voto. Algunos sistemas electorales, como por ejemplo los sistemas de listas proporcionales abiertas, suelen requerir que todos los nombres de los candidatos de los partidos consten en las papeletas de voto.

#### *12.2.3.1 Registro y limitaciones democráticas*

Los administradores electorales suelen citar algunas razones válidas por las que es importante el registro de los partidos. No obstante, esto no debe poner en peligro ni infringir los derechos democráticos básicos de registro de partidos. Si las exigencias de la autoridad responsable del registro son excesivas, podrían verse afectados los derechos democráticos de asociación y el derecho de presentarse de las personas. Entre las técnicas habituales utilizadas para impedir que se presenten partidos pequeños y con menos recursos cabe citar:

- unos costes de registro no recuperables muy elevados;
- un número excesivamente elevado de firmas de partidarios;
- alquileres anuales de oficinas del partido en todas las regiones.

Es fundamental que los observadores conozcan bien la reglamentación sobre el registro de partidos y candidatos y si:

- los requisitos de registro de partidos y/o candidatos se ajustan a otros principios democráticos necesarios para celebrar unas elecciones aceptables y se van a aplicar de manera no discriminatoria;
- el registro beneficia a partidos o candidatos específicos;
- el sistema podría afectar negativamente a la competitividad de las elecciones;
- los partidos y candidatos que compiten en las elecciones suscriben las normas que rigen su registro.

En caso de que todos los partidos políticos importantes no hicieran caso de unas normas esenciales, los observadores deberán recoger esas infracciones. No solo es algo esencial para la evaluación del proceso electoral, sino que en caso de que se generara un proceso legal basado en esas infracciones, la misión debe evaluar si se somete a proceso a todos los infractores o únicamente a algunos partidos y a sus candidatos.

#### *12.2.4 Delimitación de distritos*

El momento y la forma en que se deben revisar las fronteras que delimitan los distritos electorales se estipulan normalmente en la Ley electoral. En algunos países, la delimitación de los distritos debe hacerse antes de cada elección general, mientras que en otros países se especifica que debe realizarse en un determinado momento. La normativa deberá especificar los criterios rectores de la reorganización de distritos. El volumen de población es sólo uno de los factores a tener en cuenta; cabría citar también el nivel de infraestructuras, la densidad de población y las fronteras administrativas.

Un buen sistema electoral debería evitar la manipulación política. Los partidos y/o candidatos pueden tratar de manipular el resultado de unas elecciones mediante una división arbitraria de los distritos electorales, es decir, estableciendo unas fronteras de distritos electorales que favorezcan a un partido o candidato concreto.

En una democracia representativa, las fronteras electorales se tienen que redefinir de vez en cuando, para que cada parlamentario o representante represente a una proporción aproximadamente igual del electorado. Como la población cambia de lugar de residencia, alcanza la edad de voto o muere, la distribución geográfica del electorado varía con el tiempo. La redefinición de distritos suele hacerse habitualmente tras un censo de la población.

Los países que utilizan un sistema electoral de distritos de un único miembro FPTP están especialmente expuestos a actividades de distribución arbitraria de distritos electorales. Esto se debe a que este sistema generará un gran número de votos perdidos (papeletas para un candidato o partido no ganador). La utilización de grandes distritos con muchos miembros en los sistemas proporcionales elimina casi por completo los beneficios de la redefinición de distritos.

Una técnica de distribución arbitraria de partidos se denomina *cracking*. El objetivo es reducir el apoyo de un partido definiendo las fronteras de forma que sus partidarios correspondan a varios distritos y no a uno solo. De esta forma se reducen significativamente las posibilidades de que el candidato de ese partido sea elegido.

Otra técnica utilizada para reforzar las posibilidades de ser elegido utilizando la distribución arbitraria de partidos se denomina *packing*. Si el *cracking* consiste en romper una fuerza electoral, el *packing* trata de crear una fuerza electoral que no existía anteriormente. Entonces, las fronteras de un distrito electoral se redefinen para reforzar el apoyo de un partido concreto e incrementar las oportunidades de que su candidato sea elegido.

### ***12.2.5 Composición y seguridad de las papeletas***

La complejidad o simplicidad de la papeleta influye directamente en la eficiencia del procedimiento de votación y recuento. La papeleta debe diseñarse de manera que sea fácil cumplimentarla. Los observadores deberán determinar quién imprime las papeletas y qué medidas de seguridad se utilizan para preservar la integridad de las papeletas antes de la jornada electoral, con objeto de evitar la duplicación o producción ilegal de papeletas, por ejemplo, cómo están numerados los paquetes de papeletas y quien los firma durante la distribución. Se debe señalar dónde y cómo se almacenan y distribuyen las papeletas para las diferentes regiones y en qué momento se hace antes de las elecciones. En los casos en que se utilicen sobres para autenticar el voto, se deberá llevar a cabo una observación similar para garantizar su seguridad.

### ***12.2.6 Procedimiento de recurso***

Uno de los aspectos más importantes del proceso electoral que debe observar una misión es, probablemente, el *procedimiento de recurso legal*. Para que unas elecciones se consideren *legítimas y equitativas*, los candidatos deben poder buscar una reparación legal razonable para sus reclamaciones y el marco temporal de tales disposiciones debe tener en cuenta el calendario electoral, garantizándose que las reclamaciones no se vean obstaculizadas negativamente a efectos de las elecciones.

La resolución de las diferencias electorales, a menudo por la administración electoral en primera instancia, con el derecho de recurso ante el *poder judicial*, forma parte integrante del

proceso electoral. Los organismos encargados de resolver las diferencias sobre resultados o procedimientos electorales deben ser imparciales en la toma de decisiones y estar libres de consideraciones políticas.

Entre los casos clásicos de reclamación cabe citar:

- **denegación del derecho a ejercer el voto**

votantes potenciales no registrados de forma intencional o a los que se aplican restricciones no razonables por su raza, sexo, religión, origen étnico, afiliación política, idioma, nivel de alfabetización, propiedades o gastos de inscripción;

- **denegación del derecho a presentarse como candidato o partido a las elecciones**

aplicación incoherente de la ley respecto del registro de partidos o candidatos;

- **reclamaciones contra las actividades de un partido o candidato**

suspensión indebida de partidos o candidatos o intimidaciones y obstrucciones durante las reuniones públicas;

- **irregularidades en el procedimiento de votación**

restricción del derecho de electores potenciales a emitir su voto por una información errónea (por ejemplo, pidiendo una identificación innecesaria), falta del material necesario para emitir el voto, intimidación y/o plazos para ejercer el voto;

- **irregularidades en los procedimientos de recuento**

irregularidades en los procedimientos de recuento, en la forma de cumplimentar las papeletas, en el traslado de las urnas, invalidación arbitraria de papeletas, pérdida de papeletas o urnas electorales, recuento o información fraudulentos, almacenamiento poco seguro de papeletas no utilizadas, reglamentación incoherente de papeletas no válidas.

#### *12.2.6.1 Sistema de reparación legal y recurso*

El sistema de reparación legal puede variar de un país a otro, en función del tipo de sistema electoral de que se trate. El número de veces en que se puede recurrir una disposición varía, pero normalmente suele ser dos o tres veces, correspondiendo la primera instancia, por lo general, a la comisión electoral responsable o al tribunal de distrito pertinente, la segunda a la comisión electoral o al tribunal superior y la tercera (si procede) al Tribunal Supremo.

Es práctica habitual que haya un *plazo* para la presentación de todas las reclamaciones, así como para adoptar una decisión al respecto. El incumplimiento del plazo establecido para adoptar una decisión es una cuestión grave, ya que puede influir en la posibilidad de que un candidato o un partido participe en condiciones de igualdad.

#### *12.2.6.2 Recogida de información sobre reclamaciones y recursos*

La misión deberá recoger información sobre todos los recursos y reclamaciones relacionados con el proceso electoral. Esto se puede hacer estableciendo un buen canal de comunicación con la Autoridad Electoral Nacional y manteniendo el contacto con partidos políticos y candidatos y pidiéndoles que notifiquen a la misión de observación electoral de la UE cualquier reclamación o recurso. También se puede obtener información útil de los medios de comunicación, aunque se deberá verificar. Para tener una imagen global de los tipos de problemas que se produzcan en las elecciones y de quiénes son los más afectados por esos problemas, la información se puede *introducir en una base de datos*, clasificando los casos por *tipo e identidad de quien hace la reclamación*.

La misión deberá identificar los casos clave, como por ejemplo los que afecten a partidos políticos o candidatos importantes o los que tengan un carácter especialmente grave. Es

importante comprender plenamente todos los aspectos de esos casos, ya que podrían citarse en declaraciones de prensa e informes finales como ejemplos de problemas del proceso electoral.

#### *12.2.6.3 Reclamaciones y recursos - Problemas que se han de tener en cuenta*

- ¿Tienen derecho los candidatos al recurso legal y a que se oigan sus reclamaciones?
- ¿Ese recurso legal es creíble (con arreglo a los procedimientos y plazos establecidos y a las normas internacionales) e imparcial (sin desviaciones políticas)?
- ¿Sirve ese proceso legal para crear unas condiciones de igualdad entre los candidatos electorales?
- ¿Soporta el proceso legal una influencia indebida por parte del gobierno, del ejecutivo o de otras fuerzas políticas?
- ¿Se han publicado y puesto en vigor las disposiciones judiciales?

### **12.3 La campaña electoral**

La evaluación de las elecciones debe ofrecer un minucioso análisis de la campaña electoral y si existe o no la voluntad política de realizar las elecciones respetando plenamente las obligaciones fundamentales en materia de derechos políticos y derechos humanos. La misión de observación electoral de la UE seguirá la campaña y evaluará si la legislación se ha aplicado de forma adecuada para garantizar una campaña electoral justa y equitativa. Habrá que determinar si partidos o candidatos concretos han tenido que hacer frente a impedimentos u obstáculos en el curso de su campaña.

Para poder hacerse con una imagen completa de la campaña electoral, los miembros del Equipo Central y los observadores a largo plazo (en las regiones) deberán asistir a los *actos de la campaña* y a los *casos que se presenten ante los tribunales*.

Los observadores a largo plazo también *celebrarán reuniones con los partidos políticos, los candidatos, las autoridades locales, las comisiones electorales, los funcionarios de los tribunales, los medios de comunicación (sólo con fines informativos) y las organizaciones de la sociedad civil*.

#### **12.3.1 Marco legal de la campaña**

La legislación debe disponer las *libertades básicas* necesarias de una campaña electoral, de forma que los partidos puedan organizar actos públicos y realizar la campaña sin impedimentos indebidos.

- ¿La legislación y el entorno general ofrecen posibilidades de libertad de reunión y circulación que son fundamentales para una campaña electoral?
- ¿Ha previsto la ley un mecanismo adecuado y oportuno de resolución de las reclamaciones y los recursos relacionados con la campaña?

La legislación debería prever también *un mecanismo adecuado y oportuno de resolución de las reclamaciones y los recursos relacionados con la campaña* por los partidos y candidatos, con directrices de tiempo que no influyan en las posibilidades de hacer campaña de los partidos. La misión deberá comprobar se ha seguido el procedimiento pertinente y si los candidatos disponen de recursos legales adecuados. En caso necesario, los miembros dirigentes de la misión deberán reunirse con el Ministro de Justicia y otros funcionarios si el sistema legal no cumple con sus responsabilidades.

### **12.3.2 Entorno y contenido de la campaña electoral**

- En la práctica, ¿tienen los partidos y los candidatos libertad para celebrar reuniones y actos electorales con los votantes?
- ¿La población es libre de asistir a las reuniones de los partidos y candidatos?
- ¿Ha habido en las reuniones una presencia de seguridad indebida que haya supuesto una intimidación?
- ¿Ha habido alguna presión específica sobre las minorías que asisten a la campaña?
- ¿Ha habido tentativas de compra de votos o de oferta de bienes y servicios públicos a cambio de apoyo político?
- ¿Cuáles han sido los principales mensajes políticos de la campaña y las plataformas de los partidos y candidatos principales?

Los miembros de la misión deberán, cuando sea posible, asistir a los actos de la campaña y a reuniones más pequeñas con los electores. Esto les dará una visión no sólo de los niveles de *libertad de reunión, circulación y expresión*, sino también de la dinámica de la campaña. Los observadores a largo plazo deberán notificar toda intervención indebida de la policía o las fuerzas de seguridad en los mítines a los que asistan. A los partidos y candidatos que se reúnan con los miembros de la misión se les deberá preguntar si han tenido dificultades para organizar o celebrar ese tipo de mítines con el público. Los observadores a largo plazo también aprovecharán su asistencia a tales mítines para hablar con *miembros del público* y preguntarles si ha habido intentos deliberados de impedirles participar en mítines políticos.

### **Modelo de informe de los observadores a largo plazo sobre los mítines de la campaña**

- Nombre del partido político o del candidato
- Nombre de la provincia, el distrito o el municipio
- Número aproximado de asistentes
- ¿Había presencia policial o de personal de seguridad?  
(en caso afirmativo, detállense excesos o restricciones)
- ¿Cuál era el principal mensaje político?  
(¿el partido o el candidato podía transmitir ese mensaje sin interferencias?)
- ¿Alguno de los oradores ha utilizado un lenguaje incendiario?  
(de ser así, detállese)
- ¿Cabe citar algún otro incidente o problema?

Al fijarse un *marco coherente de información* para los observadores a largo plazo, el personal de la misión se hará con una visión de la campaña política nacional en la que se identificarán los principales mensajes de los partidos y los candidatos con las variantes regionales.

### **12.3.3 Papel de las autoridades y los medios de comunicación en la campaña electoral**

El acceso a la campaña para los medios de comunicación se determina habitualmente en la *Ley electoral, en la ley de medios de comunicación o en directrices conexas* preparadas por una comisión electoral o por instituciones de medios de comunicación. El acceso se funciona normalmente en función de dos criterios: igualdad de acceso para todos los candidatos electorales o acceso equitativo para todos los candidatos, según el número de candidatos o según la representación de los partidos en el parlamento existente. Los *medios de comunicación de*

*propiedad estatal/pública* suelen tener una responsabilidad especial a la hora de garantizar la imparcialidad. De acuerdo con la experiencia previa en materia de observación, también pueden ser vulnerables a la parcialidad política.

Corresponde a la misión de observación determinar, en primer lugar, si las disposiciones sobre acceso son equitativas y, en segundo lugar, si se han aplicado correctamente. En muchas misiones, el control de los medios de comunicación lo dirigirá una unidad especializada que realizará un análisis estadístico completo de la cobertura de la campaña electoral por los medios de comunicación (véase el Capítulo 13).

#### **12.3.4 Recursos y financiación de la campaña**

Una campaña efectiva necesita contar con suficiente financiación. Los costes de la campaña pueden incluir remuneraciones, transporte, gastos de oficina, la adquisición de "espacio" en los medios de comunicación escritos y electrónicos y la impresión y distribución de material para la campaña. La legislación determinará los medios de financiación de las campañas de los candidatos electorales. Podría determinar también los límites de gasto de la campaña. Si la legislación prevé la existencia de apoyo de fondos públicos para los gastos de la campaña, los partidos deberán recibir los fondos que les correspondan con tiempo suficiente para poder desarrollar una campaña viable. Se deberá comprobar si los partidos del gobierno o próximos al gobierno han recibido apoyo especial en virtud de su control de los ministerios. Es responsabilidad del gobierno no abusar de los recursos públicos, tanto humanos como materiales, para apoyar a sus propios candidatos. Parte del ejercicio de observación general de la campaña debe analizar si hay partidos o candidatos que han utilizado recursos públicos para su campaña. Se podrían incluir aquí oficinas, empleados o vehículos públicos o financiación pública ilegal directa.

#### **12.3.5 Papel de la policía, las fuerzas de seguridad y el ejército**

El papel de la policía, las fuerzas de seguridad y el ejército respecto del proceso electoral es uno de los *aspectos más sensibles y difíciles de observar del proceso*.

En la mayoría de los sistemas, uno de los papeles de la policía y/o las fuerzas de seguridad o el ejército es *velar por la seguridad pública* durante la campaña y por la seguridad en la jornada electoral. En este contexto cabría citar una presencia general en las reuniones públicas para garantizar la seguridad de las multitudes; la distribución de material electoral; la autoridad que debe expedir la autorización de los actos públicos; la presencia el día de las elecciones en cada colegio electoral; una escolta de seguridad durante el transporte de las papeletas desde el colegio electoral a la comisión electoral municipal/de distrito/regional, y la provisión de colegios electorales especiales en los cuarteles para las fuerzas de seguridad.

- Cuando sea posible, la presencia de las fuerzas de seguridad debe ser moderada y adecuada a la labor a desempeñar y organizada con sensibilidad. Los observadores deben observar: 1) la escala de la presencia de las fuerzas de seguridad en relación con las necesidades, y 2) la dirección de la presencia de las fuerzas de seguridad.
- Los observadores deben ser conscientes de los problemas que se produzcan en torno a los mítines de la campaña, como, por ejemplo, si las fuerzas de seguridad impiden que la gente participe en los mítines y acontecimientos con bloqueos de carreteras u otras medidas. En caso de que haya reclamaciones de este tipo, los observadores se deberán reunir con los partidos o candidatos oportunos para obtener de ellos información de primera mano y, después, reunirse con la policía y las fuerzas de seguridad para obtener un informe oficial. Estos informes son importantes y se deberán transmitir al Equipo Central.



- En los casos en que se confiera al ejército o a las fuerzas de seguridad alguna responsabilidad para distribuir material electoral, bien desde la comisión electoral nacional a las comisiones regionales, bien desde la comisión nacional al punto de recogida regional, los observadores deberán tratar de observar la actividad. Una observación de este tipo implicará obtener el calendario de distribución de la comisión electoral nacional o de una autoridad pertinente y tomar como muestra algunas de las entregas que se han de observar, o garantizar que haya observadores en el punto de entrega y almacenamiento.
- La autorización para celebrar actos públicos suelen darla habitualmente las autoridades municipales locales. No obstante, en algunos casos es competencia de las autoridades de la policía local. Normalmente, es responsabilidad de las autoridades aprobar o rechazar una solicitud en un plazo de 24 horas. Los observadores deberán estar en contacto con los partidos y candidatos y hacer un seguimiento de las reclamaciones en el caso de que la autorización se haya denegado o no se haya dado en el momento oportuno, haciéndose con copias de los documentos pertinentes y celebrando una reunión con la policía para informarse del motivo oficial de la denegación o la demora.

## 12.4 Directrices indicativas para los observadores a largo plazo

Estas directrices son indicativas del tipo de información que los observadores a largo plazo tienen que recoger y evaluar. Durante la misión de observación electoral de la UE, el Equipo Central pedirá a los observadores a largo plazo que se interesen en particular por determinados aspectos de la campaña o de la organización de las elecciones. Por ejemplo:

### *12.4.1 Encuentros con partidos políticos, candidatos y organizaciones no gubernamentales de observadores nacionales*

La finalidad de esos encuentros es informarse de la campaña electoral en general y de los comentarios -positivos o negativos- hechos por cualquier partido, candidato u organización no gubernamental sobre la campaña. Los observadores a largo plazo también pueden aprovechar la ocasión para informarse sobre acontecimientos de la campaña previstos en este ámbito.

#### **a) ¿Ha habido problemas relacionados con el registro de partidos o candidatos?**

- Recabar pruebas documentales cuando sea posible.

#### **b) ¿Ha habido problemas durante la campaña preelectoral?**

- Denegación de acceso o falta de asistencia para celebrar mítines o acontecimientos públicos.
- Casos de intimidación o amenazas a los partidarios.
- Malversación u obstrucción en la utilización de los fondos de la campaña.
- Retirada sistemática de pósters o banderas.

#### **c) ¿El acceso a los medios de comunicación ha sido equitativo?**

- ¿Los partidos, candidatos y ONG han considerado haber tenido un acceso equitativo a los medios de comunicación escritos o electrónicos?
- ¿Partidos, candidatos y ONG consideran que la cobertura de la campaña por los medios de comunicación ha sido objetiva?
- ¿Los partidos, candidatos y ONG consideran que en los medios de comunicación se han producido desviaciones a favor o en contra de un candidato o un partido?

**d) ¿Tienen los partidos, candidatos y ONG alguna opinión sobre la legislación, la reglamentación y los procedimientos electorales?**

- ¿Cuáles son sus objeciones a la legislación, la reglamentación y los procedimientos en cuestión?
- ¿Hay observaciones positivas sobre la legislación, la reglamentación y los procedimientos?

**e) ¿Qué opinión tienen sobre la administración electoral, local y nacional?**

- ¿Partidos, candidatos y ONG tienen representantes o acceso a las reuniones de la administración electoral?
- ¿Han formulado alguna reclamación ante dicha administración o sobre los funcionarios electorales? ¿En qué caso? ¿Cuál ha sido el resultado?

**f) ¿Consideran que los funcionarios públicos se han visto influidos o implicados en la campaña política?**

- ¿Tienen los partidos, candidatos y ONG alguna reclamación sobre los funcionarios públicos locales?
- ¿Qué tipo de cuestiones les inquietan (pruebas documentales)?

**g) ¿Les preocupa lo que pueda suceder el día de las elecciones?**

- ¿Qué es lo que les preocupa en particular y por qué?

**12.4.2 Reuniones con las comisiones y autoridades electorales**

La administración electoral tiene una autoridad y una responsabilidad considerables. No sólo administra las elecciones, sino que habitualmente también está facultada para oír y resolver reclamaciones sobre comisiones y funcionarios electorales de rango inferior y sobre la gestión de las elecciones. Estas directrices son indicativas de las actividades de los observadores a largo plazo y del tipo de información de deben recabar.

**a) Presentar la misión de observación electoral de la UE**

- Explicar la finalidad de la misión, que la misión está acreditada para observar todo el proceso y que cuenta con observadores a largo plazo desplegados por todo el país.
- Explicar que la misión de observación electoral de la UE es neutral y que todos los observadores deben acatar el código de conducta.
- Preguntar si la administración electoral ha dado instrucciones sobre la misión de observación electoral de la UE.

**b) El trabajo de la Comisión Electoral**

- Hacer preguntas generales sobre su trabajo.
- Problemas que se les hayan planteado durante el periodo electoral.
- Cómo han estado en contacto con partidos y candidatos, otros niveles de la administración electoral y otros organismos.

**c) Registro electoral**

- ¿Cómo se han preparado los registros? ¿Quién es el responsable? etc.
- Calidad de los registros
- ¿Se trata de listas abiertas al público? ¿Pueden revisar la lista los observadores a largo plazo?
- ¿Han recibido alguna objeción?

**d) Nominación de los candidatos**

- ¿Cuáles son los procedimientos? ¿Se han respetado?
- ¿Se ha denegado a alguna persona designada el derecho a presentarse como candidato? Preguntar las razones y, de ser posible, recogerlas por escrito.

**e) Diferencias y reclamaciones electorales**

- ¿Han recibido alguna reclamación? ¿Cuándo se han recibido? ¿Qué medidas se han adoptado?
- ¿Qué procedimiento siguen para resolver las diferencias?

**f) Nombramiento de los funcionarios de los colegios electorales**

- ¿Cómo y cuándo se nombran los funcionarios de los colegios electorales?
- ¿Qué formación reciben y cuándo se les da?
- Número de colegios electorales en la zona ¿Se publica la lista de colegios electorales? ¿Disponen de copias para los observadores o las ONG nacionales?
- Otra información pertinente sobre la instalación de los colegios electorales.

**g) Jornada o jornadas electorales**

- Informar a los funcionarios de que los observadores estarán presentes el día de las elecciones y de que también observarán el recuento y la agregación de resultados en los centros de recuento.
- ¿Prevén que habrá problemas el día de la votación?
- ¿Qué tratamiento se va a dar a los resultados?
- ¿Dónde se publicarán los resultados de la zona?
- ¿Cómo se transmitirán los resultados a las autoridades electorales superiores?

**12.4.3 Directrices para la observación de contenciosos y recursos electorales**

Para observar los contenciosos electorales, los observadores a largo plazo deberán averiguar:

- Quién es el demandante y el demandado en cada caso
- De qué tipo de diferencia se trata y cuando se va a estudiar
- Cuál es el fundamento jurídico de la reclamación
- En caso de que la reclamación se vaya a plantear ante los tribunales, ¿se le ha asignado un número al caso?
- Cuál ha sido la decisión, incluidas todas las interpretaciones jurídicas.
- Si el demandante o el demandado tratan de recurrir la decisión, ¿se aceptará el recurso por una autoridad electoral o un tribunal de rango superior? A ser posible, se deberá obtener una copia escrita de la decisión o la resolución.

**12.4.4 Reuniones con funcionarios públicos y con la policía**

Los observadores a largo plazo se deberán presentar a los funcionarios públicos y de la policía de alto rango de la zona de la que sean responsables. El objetivo de estas reuniones será presentar la misión y su mandato (véase lo ya expuesto).

Deberán preguntar a los funcionarios y a la policía sobre:

- las disposiciones en materia de seguridad
- las condiciones y los problemas locales
- si hay algún tipo de tensiones en la región y el motivo de las mismas
- qué papel van a desempeñar durante las elecciones, si procede
- si hay zonas que planteen una inquietud particular.

## 13. Análisis de los medios de comunicación

El libre acceso a los medios de comunicación de forma no discriminatoria es un requisito previo para todo proceso democrático significativo. Se debe dar al electorado la oportunidad de elegir basándose en una buena información sobre los participantes en la contienda electoral y esto exige que todos los puntos de vista políticos se comuniquen de manera equitativa. El analista de medios de comunicación puede ofrecer una valoración fiable de los medios de comunicación calibrando el nivel de acceso a la prensa y los medios electrónicos (televisión y radio) para determinar así si ha habido un acceso equitativo y justo a los medios de comunicación durante la campaña electoral.

Aunque este capítulo se centra principalmente en el control de las televisiones, pueden aplicarse los mismos principios (con algunos ajustes) a la cobertura hecha por la radio y los periódicos. Si hay más de tres analistas locales, se podría registrar también la radio. El equipo local de analistas leerá los principales periódicos y revistas cada día y, posiblemente, los supervisará. Sin embargo, la medida en que la radio y los medios impresos sean supervisados sistemáticamente o no dependerá de la situación concreta de cada país.

El análisis de los medios de comunicación se basa en una metodología objetiva. Por lo tanto, la responsabilidad del Analista internacional de medios de comunicación consiste en:

- informarse de las leyes y reglamentaciones de los medios de comunicación del país anfitrión;
- informarse de la situación de los medios de comunicación pública a escala nacional y regional;
- establecer un plan de supervisión de los medios de comunicación basado en una metodología ya probada;
- proporcionar a la misión informes actualizados regulares sobre el acceso a los medios de comunicación de todos los candidatos y partidos contendientes.

### *Informarse sobre las leyes y reglamentaciones de los medios de comunicación*

Es fundamental que el analista de medios de comunicación estudie los documentos siguientes:

- la constitución del país anfitrión, prestando especial atención a los artículos sobre libertad de expresión;
- la ley de medios de comunicación o de información pública, si existe ese tipo de legislación;
- la ley electoral, con especial referencia a los artículos dedicados a la reglamentación de los medios de comunicación de la campaña electoral;
- todas las disposiciones y reglamentaciones relacionadas con los medios de comunicación que puedan haber sido publicadas por la administración electoral del país;
- información sobre otras leyes, como la ley de radiodifusión, la ley de frecuencias de difusión o la ley de telecomunicaciones (aunque no sea esencial, ayudará al analista a comprender mejor la situación de los medios de comunicación en el país anfitrión).

### *Informarse de la situación de los medios de comunicación pública a escala nacional y regional:*

- índices de audiencia y cobertura del país por estaciones de televisión y radio;
- circulación y distribución de periódicos;

- investigación local sobre cobertura de elecciones y acontecimientos políticos por los medios de comunicación;
- activos y propiedad de las empresas de medios de comunicación.

Para hacerse con una buena visión de los medios de comunicación existentes, el analista de medios de comunicación se reunirá con directores, editores en jefe, administradores, periodistas, técnicos de estaciones de televisión y radio, periódicos, agencias de noticias, sindicatos locales y nacionales, ONG nacionales o internacionales que tengan proyectos relacionados con los medios de comunicación, etc. Además, será conveniente que se reúna con representantes de instituciones públicas, como ministerios, comisión de medios de comunicación del Parlamento y representantes de la Autoridad Electoral Nacional. Evidentemente, también es útil que se reúna con los partidos y candidatos interesados para comprender mejor el contexto político de la elección de que se trate.

Las cuestiones generales del analista de medios de comunicación pueden centrarse en: índices de audiencia y cobertura; •circulación y distribución de periódicos; horas de emisión y frecuencia de impresión; propiedad de los medios de comunicación; número de empleados y periodistas; ramas, frecuencias de difusión; recurso a las agencias de noticias.

Entre las cuestiones específicas sobre la cobertura de las elecciones se podría incluir:

- Tipo de cobertura de las elecciones: por ejemplo, debates, entrevistas, programas políticos gratuitos y de pago, educación electoral.
- Tiempo y espacio electoral gratuito, si lo hay, y cuánto. ¿Se ha previsto para todos los contendientes y en qué orden?
- Tiempo y espacio electoral de pago, cuánto. ¿Quién lo paga (candidatos/partidos)?
- ¿Lo reembolsa el estado? ¿Sobre la base de qué documentos?
- ¿Es prohibitivo o discriminatorio el coste de la publicidad?
- Opiniones sobre las reglamentaciones de los medios de comunicación relacionadas con la campaña y comportamiento de los medios de comunicación durante la campaña. ¿Han apoyado los medios de comunicación a algún partido o candidato?

Cuestiones de opinión general sobre los medios de comunicación en el país, como:

- Nivel de desarrollo, independencia y profesionalidad de los periodistas, aspectos técnicos (distribución de licencias y frecuencias).
- ¿Las entidades responsables de la reglamentación cumplen adecuadamente con su función y apoyan la libertad de expresión?
- ¿Cuál es el papel del estado y de los partidos políticos respecto de los medios de comunicación?
- ¿A qué problemas se enfrentan los periodistas (censura, autocensura, intimidación, acoso, acoso físico, inspecciones fiscales, disparidad técnica y financiera)?
- ¿Se utilizan medidas financieras, como las inspecciones fiscales, para limitar la cobertura de los medios de comunicación?

### **13.1 Metodología de seguimiento de los medios de comunicación**

Al final de la campaña electoral, el analista de medios de comunicación deberá poder responder a las preguntas básicas siguientes:

- ¿Los medios de comunicación han ofrecido a los electores información suficiente para poder elegir con conocimiento de causa?

- ¿Han podido los partidos políticos presentar sus programas al electorado a través de los medios de comunicación?
- ¿Todos los partidos políticos o candidatos han tenido acceso a medios de comunicación públicos y privados?
- ¿Como han sido de imparciales los medios de comunicación públicos?
- ¿Han sido objetivos los medios de comunicación privados? De no ser así, ¿cuáles han sido las desviaciones políticas de unos y otros?
- ¿Ha habido desviaciones en los principales programas informativos? ¿En favor de quién?
- ¿Todos o la mayoría de los partidos o candidatos han eliminado los anuncios?
- ¿Qué ejemplos ha habido de cobertura innovadora de la televisión, como por ejemplo debates?
- ¿Los programas de educación electoral de los votantes han sido suficientes para informar con eficacia y fiabilidad al electorado sobre el procedimiento de votación?
- ¿Qué nivel de cobertura o visibilidad ha recibido la misión de observación electoral de la UE?
- ¿El tono y el contenido de las declaraciones de la misión de observación electoral de la UE sobre el proceso electoral se han reflejado fielmente en los medios de comunicación?

La comunicación de un mensaje político importante para las elecciones solo se toma en consideración cuando los candidato o los partidos políticos pueden transmitir su mensaje directamente. En términos de cobertura de televisión, eso significa que aparecen en pantalla.

### ***Contratación y formación de monitores locales***

El analista de medios de comunicación debe identificar, formar y coordinar un equipo de asistentes locales que se comprometen a aplicar un planteamiento imparcial. Tras haber decidido las franjas de tiempo a seguir y grabar, el grupo de monitores locales será formado por el analista de medios de comunicación, que les dará instrucciones para:

- que miren la televisión prestando atención a los detalles;
- que se familiaricen con los problemas políticos;
- que reconozcan las caras y sepan los nombres y puestos de los políticos y las personas importantes;
- que informen de modo permanente al analista de medios de comunicación sobre las cuestiones pertinentes.

Bajo la dirección del analista de medios de comunicación, mirarán las cintas grabadas y buscarán las partes pertinentes de emisión, por ejemplo, cobertura de informativos o de difusiones de candidatos o partidos. Los monitores locales calcularán entonces el tiempo concreto dedicado a cada uno de los protagonistas: miembros del gobierno, candidatos, partidos políticos, participantes en la campaña, etc. Los monitores locales decidirán también si el tono y el mensaje ofrecen una cobertura favorable, neutral o negativa de los protagonistas. Esta información se introducirá en una base de datos y se tratará para preparar cuadros en los que se muestre en porcentaje el tiempo y el tipo de tiempo dedicado a cada candidato, partido político u otros protagonistas.

### ***Determinación de otros protagonistas pertinentes***

El segundo elemento más importante es determinar quiénes son los protagonistas importantes pero menos evidentes y su afiliación política. Por ejemplo, si el presidente del Banco Nacional mantiene estrechos vínculos con el gobierno, podría considerarse pertinente analizar la cobertura que se le da. Si embargo, si no es miembro de ningún partido político podría no ser considerado

como un protagonista importante. Una vez adoptada una decisión sobre los protagonistas pertinentes en el proceso político, el análisis de los medios de comunicación deberá ser coherente con esa decisión. En general, los resultados finales del control de los medios mostrarán la distribución de tiempo entre todos los protagonistas pertinentes en función de su afiliación política.

### ***Cobertura de un gobierno de coalición***

Si hay un gobierno de coalición y la campaña revela diferencias de opinión entre los partidos del gobierno, se debería determinar si se considera que los partidos de la coalición afines a un punto de vista minoritario representan la opinión del gobierno y si el tiempo que se les dedique debe considerarse como tiempo dedicado al gobierno. Esta cuestión es aplicable no solo en las elecciones legislativas, sino también en las presidenciales y en los referéndums. En general, todos los partidos de la coalición se deben considerar miembros del gobierno y su cobertura se debe asignar en consecuencia. No obstante, se puede hacer un análisis más específico para determinar como se han cubierto los puntos de vista de la minoría.

Se recomienda hacer un análisis más específico de las intervenciones de los ministros cuando hablan en su calidad de representantes del gobierno y cuando hablan como políticos representantes de sus respectivos partidos en las campañas electorales. Si los ministros actúan como políticos, se debería instruir a los analistas locales para que los consideren como miembros del gobierno y, en caso necesario, realicen un análisis más específico. Por ejemplo, si un ministro asiste a una emisión de un partido político, se clasificará como representante del gobierno y esa clasificación se calculará en el contexto de la cobertura global con el tiempo dedicado al gobierno. No obstante, en el análisis secundario detallado del programa, el ministro que represente a un partido se considerará como miembro de ese partido. Esto hará posible una evaluación de todos los partidos contendientes.

### ***Cálculo del tiempo***

La manera más sencilla de calcular el tiempo es hacer una distinción entre el tiempo en que un candidato, un representante de un partido u otro protagonista pertinente interviene (y se puede oír su voz) y el tiempo total que se le ha dedicado. Por ejemplo, en términos de tiempo total, los analistas calcularán el tiempo de una noticia sobre un tema pertinente. Para la intervención directa, los analistas calcularán el tiempo dedicado a su entrevista, si la hay. Esto significa que el tiempo calculado para una intervención directa no puede ser mayor que las cifras de tiempo total y que el tiempo de intervención directa se incluye en el tiempo total. La evaluación del tono se hará para cada tiempo total.

Cuando un periodista o un programa dedique tiempo a más de un candidato, representante de un partido u otro protagonista pertinente, los analistas deberán calcular con precisión el tiempo dedicado a cada político. Si, por ejemplo, una frase o un párrafo se refiere a la vez a dos personas, el tiempo se dividirá por dos. Sin embargo, si durante una entrevista un político habla sobre otro político, ese tiempo no se sumará al tiempo dedicado al segundo. Esto significa que el tiempo total será el tiempo que actores no pertinentes, como por ejemplo los periodistas, dedican a los políticos.

### ***Tono***

El tiempo calculado para el protagonista pertinente podría ser positivo, neutral o negativo. Los analistas locales deberán tener en cuenta toda evaluación del sujeto pertinente hecha por toda

persona que intervenga en cualquier programa y el tono de la información sobre el sujeto pertinente. Por ejemplo, una evaluación positiva del político X se considerará como tiempo positivo. Citar al político Y en una información sobre corrupción se considerará tiempo negativo, incluso en el caso de que la persona que hable no manifiesta desaprobación. Informar sobre una reunión entre dos políticos puede contabilizarse como tiempo neutral para ambos.

### *Fases operativas*

El analista de medios de comunicación debe explicar a la misión:

- qué medios de comunicación se van a supervisar y por qué;
- qué franjas horarias se van a supervisar;
- qué metodología se va a seguir;
- qué programas informáticos se necesitan para introducir los datos;
- qué formato se va a utilizar para la recogida de la información;
- si es necesario un control a nivel regional;
- qué cuestiones específicas se deben controlar (educación electoral, visibilidad de la misión, manifestaciones de odio, representación de las mujeres, problemas étnicos, etc.).

Corresponde al analista de medios de comunicación hacer una valoración de la situación de los medios de comunicación en el país anfitrión. Si sólo se siguen los informativos, probablemente será imposible describir la campaña fuera de los programas de información específicos. Por lo tanto, se sugiere hacer el seguimiento desde las 4 de la tarde hasta media noche utilizando una grabadora de vídeo de larga duración.

En cuanto a la recogida de datos, el analista de medios de comunicación decidirá que campos se deben tener en cuenta para la plantilla. Las conclusiones se presentarán en cuadros o tablas y se expondrán con una breve descripción de los resultados de cada medio de comunicación analizado.

La segunda fase operativa se refiere al establecimiento de una unidad de control. Los responsables de la logística y los analistas de medios de comunicación deberán:

- asegurar el equipo (aparatos de televisión y radio, cintas de vídeo, suscripción a periódicos y agencias de noticias);
- resolver problemas técnicos (transmisión de señales, larga duración de grabación);
- entrevistar, contratar y formar a analistas locales.



## **14. Observadores a corto plazo**

### **14.1 Sesión informativa general para los observadores a corto plazo**

Los observadores a corto plazo recibirán a su llegada una Guía en la que se dará información específica sobre el país anfitrión y el contexto de las elecciones que se vayan a observar (véase en el cuadro siguiente el modelo de contenido). Es importante que la guía incluya suficiente información, pero que no sea demasiado voluminosa (de 30 a 50 páginas), habida cuenta del poco tiempo de que disponen los observadores a corto plazo para asimilar la información y la limitada labor que tienen que desempeñar. Este problema puede superarse en parte poniendo a disposición de los observadores información en Internet para que la tengan antes de su llegada al país.

#### **Modelo de Guía para los observadores a corto plazo / Contenido**

---

- 1 Bienvenida
- 2 Programa de observación
- 3 La misión de observación electoral de la UE y Código de Conducta
- 4 Contexto político
- 5 Marco electoral y administrativo
- 6 Procedimientos de votación y recuento
- 7 Observación electoral a corto plazo
- 8 Información: logística, financiación y seguridad (si procede)
- 9 Apéndices (algunos pueden ser independientes de la guía general)
  - a) *Textos legales pertinentes*
  - b) *Panorámica de los partidos políticos y candidatos registrados*
  - c) *Números de teléfono y direcciones de contacto*
  - d) *Terminología electoral*
  - e) *Mapa*

La sesión informativa de los observadores a corto plazo es un acto extremadamente importante, ya que será probablemente la primera vez que todos los observadores se reúnen y el primer contacto real que tienen con la misión. Como sucede con la Guía para los observadores a corto plazo, es importante dedicar suficiente tiempo a la sesión informativa para proporcionar una información adecuada, aunque se debe mantener dentro de unos límites razonables de tiempo y debe centrarse en las cuestiones oportunas. A continuación se incluye un modelo de orden del día de la sesión informativa:

## **Modelo de orden del día de la jornada informativa destinada a los observadores a corto plazo**

---

- 09.00 Bienvenida y presentación de la misión de observación electoral de la UE
- 09.30 Panorámica política de las elecciones (en mesa redonda o en grupos)
- 11.00 Pausa
- 11.30 Antecedentes sociales y culturales
- 12.15 Almuerzo
- 13.30 Planteamiento de la UE sobre la observación de elecciones, incluido el Código de Conducta
- 14.00 Técnicas de observación (incluido trabajo interactivo con la audiencia)
- 14.45 Procedimientos electorales e información sobre la observación electoral
- 16.15 Pausa
- 16.45 Información sobre la logística, las comunicaciones y el despliegue
- 17.15 Seguridad y salud
- 17.45 Información regional de los observadores a largo plazo (podría organizarse en las regiones - véase más adelante)
- 18.45 Clausura

### **14.2 Sesiones informativas regionales para los observadores a corto plazo**

Aunque los observadores a largo plazo den instrucciones a los observadores a corto plazo en la sesión informativa general, deberían proseguir con esa actividad en la sesión informativa local en el área de despliegue, centrándose en las características adicionales del contexto local.

La finalidad principal de esa sesión informativa es que los observadores a largo plazo se aseguren de que los equipos de observadores a corto plazo:

- disponen de todos los recursos necesarios: chófer, intérprete, medios de comunicación, alojamiento, documentación y formularios para transmitir los informes;
- han comprendido claramente los detalles de su área de despliegue y la labor que deben realizar;
- comprenden claramente cómo y cuándo enviar sus formularios de información;
- se sienten familiarizados con el entorno político, electoral y social en el que tendrán que trabajar;
- entienden toda la información que se les ha facilitado sobre los problemas de seguridad y salud.

Los observadores a largo plazo deberán entregar los informes regionales a los equipos de observadores a corto plazo. Ese documento será el principal documento del despliegue, ya que contendrá toda la información necesaria sobre la zona de responsabilidad de los observadores a corto plazo y el apoyo logístico (como detalles sobre los puntos de contacto, alojamiento, intérpretes y chóferes). También incluirá información importante de carácter político, social y electoral local. La sesión informativa organizada por los observadores a largo plazo se deberá basar en este documento.

### **14.3 Despliegue de los observadores a corto plazo**

Normalmente, los observadores a corto plazo llegan poco antes de la jornada electoral y permanecen en el país durante poco tiempo, habitualmente de 7 a 10 días. En principio, se unen

a la misión para observar los procedimientos de votación y recuento, así como la tabulación regional de los sufragios y la situación postelectoral.

Justo *antes de la jornada electoral*, se facilitará un comunicado de prensa con detalles sobre el número de observadores que se van a desplegar durante el periodo electoral, el tipo de trabajo que van a hacer y el calendario previsto de la conferencia de prensa después de las elecciones (si se conoce).

Tras la sesión informativa en la capital, los observadores a corto plazo se desplegarán por el país en equipos de dos personas de nacionalidades y sexo diferentes, a ser posible, para que la misión cuente con una presencia tan generalizada y visible como sea posible en todo el país. En ese momento, el grupo de observadores a corto plazo se divide efectivamente en unidades regionales, bajo la dirección de sus respectivos observadores a largo plazo. Los observadores a corto plazo se despliegan para realizar una cobertura estratégica el día de las elecciones y se debe procurar que cada zona tenga una buena "combinación" de observadores a corto plazo en términos de nacionalidad, sexo y experiencia.

El despliegue de los observadores a corto plazo implica los *mismos seis puntos que el despliegue de los observadores a largo plazo, descritos en el punto 11.2*. No obstante, también es importante tener en cuenta la necesidad de una buena estructura general de información, que dé a la misión una muestra de cobertura minuciosa y garantice un *equilibrio entre zonas urbanas y rurales* dentro de las regiones.

Desde la perspectiva del *planteamiento estadístico del despliegue*, las localizaciones se podrían elegir al azar. Sin embargo, por razones operativas y con objeto de obtener el tipo de cobertura antes indicado, no siempre es este el caso. En determinadas áreas de despliegue de observadores a corto plazo, los observadores a largo plazo deben tratar de garantizar una cobertura máxima del área, al tiempo que cubren zonas con problemas general (incluso colegios electorales específicos, en caso necesario).

Para la observación del recuento, si se realiza a nivel de colegio electoral, los observadores a largo plazo podrían destinar a los observadores a corto plazo a colegios electorales específicos o podrían darles instrucciones en el sentido de que vayan a los lugares que consideren oportunos en función de las observaciones realizadas durante el día.

#### **14.4 Formularios de información de los observadores a corto plazo**

Para el análisis estadístico, los observadores están equipados con cuestionarios para las mesas de votación en los colegios electorales diseñados en función de las especificidades nacionales. Esto proporciona un análisis de la jornada electoral a nivel de mesas de votación y su análisis debe poner de manifiesto rápidamente si las irregularidades que se hayan producido en la jornada electoral son sistemáticas o son casos aislados. Los observadores a corto plazo cumplimentarán un formulario de información por cada mesa de votación visitada. Este formulario es un documento vital y determinará qué información se obtiene de la observación de la jornada electoral. La composición de los formularios puede determinar también la calidad de la observación, ya que muchos observadores a corto plazo los utilizan como orientación a lo largo del proceso.

### ***Formulario de información sobre los procedimientos de votación***

En cuanto al formulario para la observación de la votación, se pueden adoptar diferentes enfoques, desde un formulario específico de una página hasta un formulario de varias páginas que cubra el proceso detalladamente paso por paso. Cualquiera que sea el modelo, es importante considerar qué hacer con la información. No merece la pena recoger información sobre cuestiones que no son pertinentes ni importantes. Se debe prestar atención a la infraestructura técnica del país y a las posibilidades de devolver los formularios.

### **Modelo de formulario de información de los observadores a corto plazo sobre la votación**

- 1 Precisiones sobre el equipo de observadores
- 2 Detalles sobre el colegio electoral - número de electores registrados y número de personas que han votado
- 3 Ambiente fuera del colegio electoral - incluidas observaciones sobre cualquier actividad de propaganda
- 4 Ambiente en el colegio electoral - incluidas observaciones sobre la organización del local y cualquier posible intimidación
- 5 Procedimientos de apertura (en algunos casos, se podrá utilizar un formulario independiente para la apertura)
- 6 Procedimientos generales de votación - cuestiones paso a paso siguiendo los procedimientos establecidos
- 7 Evaluación general - un simple "grado" para el proceso en cada colegio electoral específico
- 8 Comentarios

## 14.5 Ejemplo indicativo de cuestionario de la jornada electoral

El siguiente cuestionario es *indicativo* y se deberá *adaptar* a las condiciones específicas del país.

<b>Informe de la mesa de votación</b>		
<b>Equipo de observadores</b>		
Nombres / iniciales		
Número del equipo / Números de acreditación		
<b>Colegio electoral</b>		
Distrito electoral		
Nombre (y número) del colegio electoral y número de la mesa de votación		
Tipo de colegio electoral		
<b>Hora de la visita</b>		
Llegada del equipo		
Número de electores registrados en (el colegio) la mesa		
Número de electores que han votado		
Salida del equipo		
<b>Antes de entrar en el colegio electoral</b>		
<i>Evaluar el ambiente general. Puede ser útil escuchar a los electores o a otras personas que estén por los alrededores.</i>		
<i>Especifíquese en el dorso del formulario.</i>		
¿Ha sido difícil encontrar el colegio electoral?	Sí	No
¿El acceso físico al colegio era difícil?	Sí	No
¿Ha observado alguna de las circunstancias siguientes):		
Intimidación de los electores	Sí	No
Agitación general y disturbios	Sí	No
Pósters y material de propaganda	Sí	No
Actividad de propaganda	Sí	No

## Informe de la mesa de votación (continuación)

¿Ha observado alguna de las circunstancias siguientes):

### **Dentro del colegio electoral: Personas presentes, ambiente de la mesa.**

*Especifíquese en el dorso del formulario.*

Miembros de la Comisión Electoral  
Representantes de partidos políticos/candidatos  
Observadores nacionales  
Representantes de los medios de comunicación  
Fuerzas de seguridad  
Personas no autorizadas

¿Cuántas?

¿Qué partidos?

¿El colegio electoral estaba atestado de gente?	Sí	No
¿Se hacía propaganda dentro del colegio?	Sí	No
¿Había material de propaganda dentro del colegio?	Sí	No
¿La información para los electores era correcta y completa?	Sí	No

### **Dentro del colegio electoral: Procedimientos de votación**

*Evaluar cada fase del procedimiento de votación.*

*Especifíquese en el dorso del formulario.*

¿Ha habido problemas de identificación?	Sí	No
¿Ha habido problemas de registro?	Sí	No
¿Hay papeletas o documentación no firmada/marcada/sellada?	Sí	No
¿El material para la votación es insuficiente o incorrecto?	Sí	No
¿Las cabinas no protegen el secreto de voto?	Sí	No
¿Se vota fuera de las cabinas?	Sí	No
¿Había más de una persona a la vez en una cabina?	Sí	No
¿Ha habido problemas con la asistencia a invidentes o analfabetos?	Sí	No
¿La urna no está bien sellada?	Sí	No
¿La urna no está a la vista de la Comisión?	Sí	No
¿Se han planteado otros problemas?		
Tiempo aproximado necesario para que una persona emita su voto		
¿Ha habido preguntas sobre urnas móviles?		

Voto familiar observado	Sí	No
-------------------------	----	----

*Especifíquese en el dorso del formulario.*

## Informe de la mesa de votación (continuación)

### Interrupciones en la votación

*Especifíquese en el dorso del formulario.*

¿Se ha suspendido la votación en algún momento?                      Sí            No  
*Especifíquese en el dorso del formulario.*

### Irregularidades notificadas al observador

*Facilitar detalles sobre toda irregularidad en la votación o la campaña que se haya notificado al observador y sobre quién ha notificado la irregularidad. Preguntar a los representantes de los partidos, a los propios electores, a los observadores nacionales y a los miembros de la Comisión Electoral.*

*El observador debe señalar también si ha podido verificar alguno de esos informes.*

### Importante

*El observador debe aprovechar el tiempo que pase en los traslados para cambiar impresiones sobre el colegio electoral y completar este formulario. En particular, deberá incluir los detalles de cualquier cosa que vea u oiga y que le parezca irregular o digna de mención.*

### Precisiones y comentarios

#### Impresión general

*En general, la votación en el colegio ha transcurrido*

Muy mal      Mal      Bien      Muy bien

*Fuente: Manual de observación de elecciones de la OSCE/OIDDH, Varsovia, 1996*

### ***Formulario de información sobre los procedimientos de recuento***

Este formulario puede variar. Puede ser desde un formulario básico de una página con información sobre un número limitado de cuestiones y los resultados básicos hasta un informe en un formato más largo con más detalles sobre procedimientos y resultados.

La elección de uno u otro formato dependerá de la metodología seguida por la misión, así como de una valoración de los medios de comunicación disponibles. En algunos casos, la misión reunirá copias oficiales de los protocolos directamente de los colegios electorales. No obstante, si no se dispone de eso, los observadores podrían pedir recoger los resultados y la información sobre el recuento conexas.

### **Modelo de formulario de información de los observadores de corto plazo sobre el recuento**

---

- 1 Precisiones sobre el equipo de observadores
- 2 Precisiones sobre el colegio electoral / el centro de recuento
- 3 Cierre del colegio electoral
- 4 Los procedimientos de recuento - paso a paso
- 5 Evaluación del recuento
- 6 Cifras del recuento
- 7 Resultados

### ***Informes de las comisiones regionales/de distrito***

Si se dan instrucciones a los observadores a corto plazo para que asistan a los procedimientos en la Comisión electoral regional/de distrito, se deberá realizar un informe. El contenido del formulario variará mucho en función de la manera en que la ley regule el trabajo de la Comisión y de que la misión esté interesada en ello. Sin embargo, en líneas generales, las cuestiones principales que la misión debe tener en cuenta son:

- ¿Los protocolos de los colegios electorales se han recibido correctamente?
- ¿La tabulación de los protocolos se ha hecho de forma ordenada y creíble?
- ¿Ha habido desacuerdos en el seno de la Comisión?
- ¿Todos los que han participado en el proceso han actuado con transparencia y los observadores han tenido un acceso satisfactorio al mismo?
- ¿Se han planteado cuestiones relativas a la legitimidad del procedimiento?



# 15. La jornada electoral – ¿Qué hay que observar?

## 15.1 El proceso de votación

Los procedimientos de votación varían de un país a otro. No obstante, algunos procedimientos son más habituales y el planteamiento de los observadores ante el proceso en los colegios electorales sigue siendo constante. Sobre esta base, se pueden ofrecer las directrices siguientes:

### Técnicas y esquema general de observación

---

- Presentarse al director del colegio electoral y/o la mesa de votación
- Ser cortés y no interrumpir el proceso
- Encontrar un lugar adecuado para observar el proceso
- Aproximarse a la mesa y comprobar la lista de electores, en caso necesario
- Hablar con otros observadores - tomar nota de sus observaciones, pero indicando que no son las observaciones propias
- No hablar con los votantes dentro del colegio electoral
- No dar instrucciones
- Si se ve una infracción grave, llamar la atención del Director sobre la cuestión con diplomacia
- No dar consejos ni instrucciones directos - remitirse a la legislación de ser necesario
- Si se encuentra con otros observadores internacionales en el colegio electoral - trasladarse a otro colegio electoral
- Si se le deniega la entrada/información/la libertad de circulación - recordar la ley a los funcionarios del colegio electoral, pero obedecer a sus demandas. Tomar nota de caso en el formulario e informar a la misión en el momento oportuno. También se podrá plantear ante la comisión de distrito pertinente.
- En general, permanecer al menos entre 20 y 30 minutos en cada mesa de votación.
- Informar sobre la observación en el formato y el plazo de tiempo establecidos.

En la Decisión 9262/98<sup>1</sup> del Consejo se incluyen las siguientes directrices generales para los observadores en las visitas a los colegios electorales:

- Presentarse al presidente de la mesa de votación en el momento de su llegada. Establecer una relación de colaboración con la comisión electoral de mesa facilitará la observación y es muy importante para el recuento de votos.
- Acatar las instrucciones de los interventores de los colegios electorales; en caso de desacuerdo con las instrucciones oficiales, deberán registrarlo en el informe de observación correspondiente.
- Indicar su desacuerdo en caso de que un funcionario prohíba una actuación para la que están facultados; siempre que sea posible, remitir a las disposiciones legales pertinentes.
- Rehuir los enfrentamientos con los agentes de seguridad.
- Presentar el pasaporte y la acreditación correspondiente a los funcionarios que lo soliciten; estar en posesión de estos documentos en todo momento.
- Mantener una imparcialidad absoluta en todo momento.

---

<sup>1</sup> Se puede obtener información adicional en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea: <http://ue.eu.int/index.htm>

- Hacer un uso confidencial de toda la información recopilada.
- Eludir perturbar el desarrollo de la votación y el escrutinio.
- No manejar bajo ningún concepto documentación electoral oficial en el colegio electoral ni participar físicamente en el proceso de votación o el recuento de los votos.
- No usar ni llevar material de fotografía, vídeo o grabación al desempeñar sus tareas de observador.
- Anotar las conversaciones mantenidas y los comentarios; hacer preguntas y pedir ejemplos concretos que ilustren los comentarios generales.
- No tomar parte en la resolución de disputas o denuncias, aunque se solicite su intervención; su papel es observar y registrar los acontecimientos en los colegios electorales.
- Registrar todas las quejas recibidas en el formulario de observación correspondiente, así como los datos del denunciante, es decir, su nombre, organización a la que pertenece (en su caso) y dirección.
- Mostrarse comedido cuando se le ofrezca comida o bebida en los colegios electorales.
- Saber que probablemente se le va a vigilar de cerca; evitar las manifestaciones de entusiasmo o amistad en los encuentros con los representantes de los candidatos que conoce de antemano.
- No dar la impresión de que visita los colegios electorales apresuradamente.

#### ***15.1.1 Aspectos de la votación que se deben tener en cuenta***

• **Apertura.** Los observadores deberán estar presentes antes de la apertura del colegio electoral para observar el procedimiento de apertura. Es especialmente importante la prueba de que la urna está vacía antes de ser sellada. También es importante observar que los observadores nacionales autorizados y los observadores de los partidos pueden asimismo ejercer sus derechos.

• **Identificación.** Invariablemente se pedirá a los votantes que demuestren su identidad mostrando un pasaporte, un documento de identidad u otra forma de identificación. A veces se distribuye al electorado una tarjeta de votante específica como único medio de identificación aceptable en los colegios electorales. Los observadores deberán estar familiarizados con las diferentes formas de documento de identificación.

En la mayoría de las nuevas democracias, el voto debe ser personal y secreto y no está autorizado que un allegado vote (por personas ausentes). Los observadores deberán vigilar con sumo cuidado que solo una persona presente su propio documento de identificación y, por consiguiente, sea la única que recibe sus propios documentos para ejercer el voto. Los observadores también deberán observar la votación de las familias (agrupadas), cuando el "cabeza de familia" dirige a otros miembros de la familia a lo largo del proceso, a menudo controlando los documentos de identificación e incluso señalando o, al menos, dando instrucciones a otros miembros de la familia sobre como marcar las papeletas. Estas dos prácticas siguen siendo los problemas más graves en las nuevas democracias y comprometen en especial el derecho de voto de las mujeres.

• **Registro de electores.** Tras la presentación del *documento de identificación*, la persona responsable de la comisión electoral de mesa buscará el nombre en el registro y confirmará su elegibilidad en ese colegio electoral y mesa concreta.

Los observadores deberán verificar que la comisión sólo permite que voten las *personas incluidas en el registro*. Los observadores pueden comprobar que los nombres se buscan, sin aceptarse directamente el documento de identificación, o pueden permanecer junto a la comisión

y verificar con discreción que los nombres están en el registro (habiendo obtenido previamente la autorización de la Comisión para hacerlo).

El Registro de Electores debería incluir a todos los ciudadanos cualificados. Las listas se deben actualizar periódicamente y deberían tener pocos errores. Si hay reclamaciones graves sobre la calidad del registro, podría ser necesario realizar una investigación. Si la calidad del registro no cumple unas normas mínimas, se debería adoptar la decisión bien de posponer las elecciones, bien de adoptar disposiciones especiales en la jornada electoral para que puedan votar electores cuyos nombres no aparecen en el Registro de Electores. A veces, cuando se utilizan certificados para permitir la transferencia a un colegio electoral, deben adoptarse las medidas de seguridad adecuadas para evitar la duplicación o falsificación de las tarjetas.

Los observadores deberán tomar nota de todo tipo de casos de disputa del registro de electores.

• **Salvaguardias.** Es habitual que se indique en el registro de electores de alguna forma que la persona en cuestión ha votado, probablemente mediante la *firma del registro por el elector*. Si un elector no *puede firmar* por discapacidad física o por ser incapaz de escribir, habrá probablemente para esas personas alguna disposición para ayudarles a votar, bien con asistencia de un elector de su elección, bien con ayuda de un miembro de la Comisión. Es importante observar este aspecto y comprobar que *no se intimida al elector que recibe asistencia*.

En algunos sistemas, se *marcará con tinta indeleble* un dedo del elector después de que haya votado para evitar que vuelva a votar en otro sitio. En este caso, los observadores deberán verificar que los dedos de los votantes se han marcado con tinta. Deberán comprobar también que en el colegio electoral se comprueba la presencia de tinta en los dedos de los nuevos votantes para evitar que voten varias veces. Si la tinta es de mala calidad, es fácil lavarla e intentar volver a votar, por lo que los observadores deberán informarse sobre la calidad de la tinta cuando se utilice como método de control del voto.

• **Voto móvil.** La ley electoral regula a menudo el *voto móvil* para que los ciudadanos *discapacitados, enfermos o ancianos* puedan ejercer el derecho de voto. El voto móvil podría ser difícil de observar, especialmente cuando se realizan antes de la jornada electoral. En la mayoría de los casos, los electores que desean ejercer su derecho de voto de esta manera tendrán que hacer una solicitud oficial a los funcionarios electorales. El voto móvil también se puede utilizar cuando los hospitales no tienen sus propias instalaciones electorales. En este caso, la Comisión del colegio electoral más próximo visitará a los pacientes (siempre que estos hayan presentado una solicitud al organismo electoral pertinente).

• **Prisiones.** En algunos países, la ley no prevé que los prisioneros voten. Si embargo, cuando los prisioneros pueden votar, la observación del procedimiento de votación en las prisiones es a menudo una cuestión sensible y problemática. Los observadores no están facultados automáticamente a observar en las prisiones. A menudo las autoridades nacionales *restringen los derechos de los observadores por razones de seguridad*. Sin embargo, en la práctica, incluso con permiso, los guardias pueden denegar a los observadores el acceso a las prisiones. En este caso, los observadores deben remitir a la ley o a la Comisión Electoral pertinente para tratar de acceder. Si se les sigue denegando el acceso, esto se debería incluir en el informe de observación.

• **Militares.** En muchos países, el personal militar puede votar en los colegios electorales civiles. Esta es, evidentemente, una oportunidad para observar el voto de los militares. Sin embargo,

también se puede organizar la votación en los cuarteles, y eso es difícil de observar. No obstante, los observadores debería llegar a acuerdos par tratar de observar el voto de los militares en los cuarteles, aun admitiendo que el gobierno podría alegar limitaciones de seguridad nacional para la actividad de observación. En algunos países, el voto de los militares se realiza en "áreas cerradas" y las papeletas se transportan a la Comisión Electoral a la que pertenezcan. En este caso, los observadores deberían prestar una atención especial a las papeletas de esos "colegios electorales cerrados" a nivel regional durante el proceso de tabulación. El voto de los militares también se puede organizar mediante voto móvil o mediante voto anticipado en un colegio electoral designado específicamente a tal efecto.

• **Participación.** A menudo se pide a los observadores que recaben información como el número de votantes registrados en la lista de electores de un colegio electoral concreto. Además, los observadores tienen que anotar el número de personas que han votado hasta el momento de su visita. Sobre esa base, se podrá calcular el índice de participación durante la jornada electoral en los lugares observados. La suma de todas estas cifras dará la participación observada durante la jornada electoral. Una inspección adicional de los datos podría ayudar a identificar irregularidades relacionadas con las cifras de participación notificadas.

• **Seguridad.** Es importante tomar nota del nivel y las características de la presencia de agentes de seguridad en los colegios electorales. Los observadores a corto plazo *deben* informar de cualquier forma de intimidación de los electores o de interferencia en el procedimiento por parte de las fuerzas de seguridad.

• **Evaluación.** En la mayoría de los casos, los observadores a corto plazo recibirán un formulario de informe que deberán cumplimentar por cada colegio electoral que visiten (véase el modelo en el punto 14.5). Se deberá tomar nota e informar de todas las observaciones e irregularidades. Se proporcionará material informativo en el que se detallarán los procedimientos electorales para la elección en cuestión.

Aunque los observadores deben tomar nota de todas las irregularidades técnicas, es fundamental no perder de vista los aspectos más generales, que afectan más a la misión, teniendo en cuenta si las infracciones han sido de carácter más técnico y no van a influir en los resultados, o si han sido suficientemente graves para poner en duda la integridad del proceso.

## 15.2 Escrutinio y agregación de resultados

### Técnicas y esquema general de observación

---

- Llegar al último colegio electoral al menos 20 minutos antes del cierre y permanecer hasta el final del escrutinio.
- Permanecer suficientemente cerca del lugar de recuento para ver las papeletas (si la ley lo prevé), pero sin intervenir en el proceso ni manipular las papeletas.
- No dar su opinión sobre la cuestión de la validez de las papeletas.
- Si la misión ha pedido al observador que recoja copias de los protocolos de recuento (si la ley lo prevé así), acordarse de hacerlo, ya que es extremadamente importante si la misión de observación electoral de la UE ha previsto comprobar el proceso general de tabulación.
- Estar preparados, ya que el recuento podría tomar algún tiempo y el observador no siempre estará autorizado a irse y volver a entrar.
- Si es posible, y en caso de que sea necesario, hacer el seguimiento de las papeletas hasta la Comisión Regional después del recuento.

### 15.2.1 Aspectos del recuento que se deben tener en cuenta

- **Contabilización.** Al acabar la votación y antes de que se abra la urna, la mayoría de las leyes electorales exigen que las Comisiones Electorales cuenten el número de papeletas no utilizadas y determinen el número de personas que según los registros han votado. En teoría, esto debería impedir cualquier manipulación de los votos emitidos, ya que determina el número máximo de votos disponibles.

- **Urna.** Antes de abrir la urna, se requiere normalmente que la Comisión Electoral confirme a todos los presentes que los sellos de la urna están intactos. Los observadores deberán prestar una gran atención a este punto.

- **El recuento.** Los observadores deberán prestar atención a que el número de papeletas que haya en la urna se haya determinado correctamente. Al clasificar las papeletas o durante el recuento para los totales de los partidos, se separarán las papeletas que no sean válidas. Los observadores deben evaluar si esa determinación es equitativa e imparcial o no. El factor más importante es que la normativa se aplique de forma coherente.

Cuando se determinen los lotes de votos para cada partido o candidato, los observadores deberán evaluar si los totales declarados eran razonables o si se habían manipulado. Prestarán atención al recuento y se asegurarán de que las papeletas se cuentan bien y de que los votos de un partido o candidato no se "transfieren" a otro partido o candidato o de que los votos emitidos en favor de un candidato o partido concreto no se invaliden.

- **Conciliación.** Tras el recuento, la Comisión Electoral tiene que realizar a menudo algunas tareas de conciliación, como la de asegurarse de que el número de votos válidos y no válidos coincide con el número de electores que consta en el registro que han votado. Los observadores debe hacer un seguimiento del proceso de conciliación, ya que en él saldrán a la luz las carencias que puedan haberse producido en el recuento o durante la votación.

- **Actas.** Después de completado el recuento, se deben cumplimentar las actas correspondientes; normalmente, en esa fase se adjuntan las reclamaciones que se hayan podido presentar. Los observadores deben observar que las actas se han completado y que los miembros de la Comisión que no están satisfechos con el procedimiento han podido manifestar su desacuerdo. Los observadores deberán tomar nota, u obtener copias oficiales, de todas las reclamaciones oficiales.

- **Evaluación.** Cuando se pide una evaluación del recuento observado, es importante que los observadores hagan una diferencia entre las carencias técnicas, que podrían haber observado y que se pueden corregir en el futuro, y las irregularidades graves y deliberadas que socavan la integridad del recuento y de los resultados.

### 15.2.2 Agregación de resultados

El proceso de agregación de resultados depende de que las papeletas se cuenten en el *colegio electoral* o en un *centro de recuento regional*. También depende de que las elecciones en cuestión se base en una *circunscripción nacional* única o en *circunscripciones regionales*. Según el sistema, las actas pueden pasar del colegio electoral a la Comisión Electoral de Distrito, de ahí a la Comisión Electoral Regional y de ahí a la Comisión Electoral Nacional, agregándose los resultados en cada fase.

Los observadores a largo plazo *designarán equipos de observadores a corto plazo* para cubrir el trabajo de las Comisiones Electorales en regiones concretas o asumirán la responsabilidad de cubrir ellos mismos una comisión importante especialmente problemática. Es de gran ayuda que los observadores se hayan reunido ya con el presidente de la Comisión, ya durante la noche es probable que esté muy ocupado. En la Comisión Regional, los observadores deberán identificar el lugar en el que se presentan las actas para su control y el lugar donde se introducen los datos (si procede). También conviene tener una idea del *horario de trabajo previsto* para contribuir a planear la observación.

Es importante tomar en consideración si las actas o las papeletas se ponen en una parte del edificio en la que observadores y agentes no *están autorizados a entrar*. Asimismo, se debe tener en cuenta si *las actas se transfieren* bien por colegio electoral o comisiones de distrito o regionales o si *las reclamaciones* las formulan representantes de los partidos u observadores nacionales. Los observadores deberían intentar obtener copias de las actas de la Comisión Electoral y de las reclamaciones.

En pro de la transparencia, es mejor que el recuento de votos se realice en el colegio electoral. Todo sistema de escrutinio en el que las papeletas no se cuenta en el colegio electoral, sino que se llevan a un lugar de escrutinio central da lugar a problemas considerables en cuanto a la transparencia y la verificación. No obstante, en el caso de que el recuento de votos se realice en un centro regional, los observadores a corto plazo debería tratar de acompañar la entrega del material del colegio electoral al centro regional de recuento. Es importante poder verificar que las urnas no han sido forzadas y que no se han desviado a un lugar no autorizado antes de ser entregadas a la Comisión Regional. Para ello, los observadores a corto plazo deberán viajar por su cuenta, siempre que sea posible, no en el transporte que utilicen las autoridades electorales.

## 16. Análisis estadístico de los formularios de información de los observadores de corto plazo

Los observadores a corto plazo cumplimentarán un formulario de información por cada colegio electoral visitado. Los observadores a largo plazo habrán establecido una estructura de comunicación para garantizar que los formularios puedan notificarse a la oficina central durante el día y la noche o que se pueda hacer la tabulación regionalmente. El equipo estadístico central trabajará durante la noche para introducir todos los formularios en los ordenadores teniendo en cuenta no sólo las respuestas "Sí" y "No" sino también observaciones más significativas. Se elaborará un análisis estadístico completo de los informes, a ser posible sobre una base nacional y región por región. El analista estadístico estará encargado de realizar *un informe rápido y fiable* de los informes enviados por los observadores a corto plazo sobre la votación y el recuento de votos. El Equipo Central también analizará las observaciones sobre infracciones significativas.

Estos datos constituirán la base de la sesión informativa posterior de los observadores y serán la base sobre la que la misión evaluará la jornada electoral. Dada la importancia del análisis de los formularios de informe, es imperativo que los observadores los cumplimenten con cuidado, asegurándose de que sean comprensibles y de que las cuestiones de identificación, como el número de equipo y el número del colegio electoral, se cumplimenten con precisión. Si la misión puede recibir los formularios con tiempo suficiente para hacer un análisis estadístico completo, el analista estadístico podrá asegurarse de que la información está libre de errores y de que los observadores han comprendido las preguntas. También será posible calcular relaciones entre características, verificándose si las irregularidades son algo aislado o presentan una tendencia regional o nacional y cruzando las respuestas para encontrar relaciones entre variables procedimentales.

Las estadísticas finales puede utilizarse para subrayar las conclusiones de la misión en la Declaración Preliminar, pero habitualmente se utilizan para identificar tendencias para el Informe Final. En el Informe Final, esas estadísticas se pueden usar para ilustrar las conclusiones de la observación sobre los procedimientos globales de votación, escrutinio y tabulación. Esto pone de relieve la importancia de disponer de un formulario de buena calidad y la necesidad de que los formularios se cumplimenten de forma clara y fiable.

### 16.1 Análisis de los datos de observación

La producción de este tipo de "pruebas" estadísticas para el análisis requiere unas *operaciones estadísticas* sencillas, eficientes y fiables. Para la casi todas las misiones de observación electoral, es necesario diseñar un programa de gestión de datos. Estos programas se basan habitualmente en MS Access o programas informáticos similares. Se tendrá así una base de datos que puede analizarse adicionalmente en un programa de hojas de datos (Excel) y en un programa de análisis estadístico (SPSS). Todos estos programas son herramientas para controlar y limpiar los datos. A efectos estadísticos, por ejemplo para hacer análisis cruzados, análisis regresivos y análisis de variación es preferible el SPSS.

La limpieza de datos se basa en *estrategias específicas*. Al hacer un listado de la información pertinente, como las anomalías en las cifras de resultados, se pueden controlar los errores de los

formularios hechos por los observadores o durante la introducción de la información. Además, se pueden identificar e investigar posibles errores sistemáticos de los observadores. Si, por ejemplo, un exceso de papeletas en (casi) todos los informes de un equipo específico indica que ese equipo podría no haber comprendido bien la cuestión. Esto podría ser especialmente cierto si no hay otros indicios de infracciones graves del procedimiento, circunstancias desfavorables u opiniones generales negativas sobre el comportamiento de la mesa electoral en los formularios proporcionados por ese mismo equipo. También es importante evaluar *la calidad de los datos y limpiar la información* desde el principio. En efecto, esto empieza con la entrega de los primeros informes al observador a largo plazo, que deberá comprobar si se ha incluido la información clave, como por ejemplo la identificación del colegio electoral y el número del equipo.

Es de vital importancia que cada formulario pueda identificarse en relación con el equipo responsable, el colegio electoral exacto y la región a la que corresponde el informe. En la medida de lo posible, el analista estadístico se debería reunir con algunos equipos de observadores por la mañana del día de las elecciones para comprobar si hay dificultades específicas relacionadas con las preguntas de los formularios. Los procedimientos de introducción de la información y la estrategia de limpieza de datos pueden adaptarse entonces para abordar los problemas que pueda haber.

### ***Observación del proceso de votación***

En el supuesto de que se hayan recibido formularios suficientes, el análisis de los formularios de información permitirá cotejar la información sobre el número de votantes registrados, votantes de la lista complementaria si procede y votantes que han emitido su voto hasta el momento de la observación. El análisis de esta información sobre el índice de participación para periodos específicos del día podría arrojar alguna luz sobre el comportamiento de los electores. Más importante aún, esa información se puede cotejar respecto de los resultados oficiales presentados por las autoridades responsables y permite hacer una comparación entre las cifras de participación observadas en varias regiones. El análisis de las cuestiones precisas sobre procedimientos de votación consiste en principio en un desglose estadístico del porcentaje de respuestas positivas y negativas de los observadores. Posteriormente, el análisis tratará de identificar las tendencias y la correlación de los datos.

### ***Observaciones de carácter cualitativo formuladas por los observadores***

Las preguntas abiertas del cuestionario permiten a los observadores hacer comentarios sobre todos los aspectos y detalles que consideren pertinentes. Esta información es crucial para la comprensión general de los problemas constatados, ya que las estadísticas no siempre pueden contar toda la historia. Las observaciones también son cruciales para identificar y precisar incidentes específicos. El análisis de estas observaciones lleva bastante tiempo, pero es necesario para la misión. Las observaciones se deben distribuir en categorías, utilizando códigos, con valores como "positiva", "neutral" o "negativas", lo cual permite que esa información se relacione con otros elementos de la base de datos.

### ***Relación entre las diferentes preguntas***

El analista estadístico debe calcular las *relaciones entre las características*. Un análisis cruzado del cuadro revela la relación entre dos puntos, lo cual podría proporcionar nuevas perspectivas de la situación el día de las elecciones, pudiéndose encontrar vínculos entre algunas prácticas irregulares o aislar irregularidades de un tipo específico de colegio electoral. Además, se pueden emplear otras técnicas, como el análisis regresivo. Esto permitirá, por ejemplo, establecer un



vínculo entre los problemas señalados y las irregularidades y la opinión general de los observadores, subrayando qué problemas específicos eran tan graves que los equipos de observadores se vieron obligados a calificar el comportamiento del colegio como "malo" o "muy malo".

### *El recuento de los votos*

El principal problema de un planteamiento estadístico cuantitativo del recuento de votos es el limitado número de informes de observadores, dado que para el recuento los equipos de observadores permanecen en un solo lugar. Según la estrategia de despliegue, el análisis estadístico se centrará en una perspectiva basada en el conjunto del país o en la identificación de infracciones.

Dado el número relativamente pequeño de formularios de información, es importante que la calidad de los datos sea elevada y no contenga demasiados errores. En consecuencia, la comprobación y la limpieza de los datos es crucial. Además, los informes que escriban los observadores tienen que estudiarse minuciosamente para comprender las respuestas a las preguntas cerradas.

## **17. Sesión informativa posterior de los observadores**

La sesión informativa posterior se celebrará, normalmente, entre 24 y 48 horas después del cierre de los colegios electorales. En función de la situación geográfica y de seguridad, podría haber una sesión informativa posterior central o se podrían organizar también sesiones regionales adicionales. La cuestión de saber si la sesión informativa posterior regional debe celebrarse antes de la sesión central se determinará, probablemente, según lo que se pueda hacer teniendo en cuenta cuándo se vaya a celebrar la conferencia de prensa y la necesidad de que los observadores celebren esa sesión informativa antes. Si por razones de tiempo los observadores deben celebrar la sesión regionalmente, sigue siendo deseable que en una fase posterior se celebre una sesión a escala nacional. Cuando se celebre la sesión, cabe esperar que se haya recibido y analizado ya un número considerable de cuestionarios de los colegios electorales, lo que permitirá definir un primer perfil estadístico de la jornada electoral como base para el debate. Es vital celebrar algún tipo de sesión informativa posterior para poder confirmar las conclusiones estadísticas antes de finalizar la declaración de prensa. La sesión deberá dar a todos los observadores la oportunidad de compartir y comunicar sus conclusiones sobre el proceso electoral.

### **17.1 Sesión informativa posterior de los observadores de corto plazo**

La razón principal de celebrar este tipo de reunión es confirmar las conclusiones estadísticas y de información desde el día de las elecciones, discutiéndose las tendencias aparentes y aclarándose incidentes particulares. Estas sesiones también son importantes para que los observadores a corto plazo sientan que la misión ha oído y tenido en cuenta sus experiencias. Por eso, las pequeñas sesiones regionales son útiles, ya que permiten que la gente contribuya en mayor medida. Las sesiones regionales también son útiles como forma de obtener una imagen más clara de las diferencias regionales durante la jornada electoral. El planteamiento básico de las sesiones es como sigue:

#### **Modelo de sesión informativa posterior de los observadores de corto plazo**

- 
- Utilizar el análisis estadístico de los informes de los observadores como base para la sesión informativa posterior.
  - Identificar los principales problemas y bazas de las elecciones, de acuerdo con las estadísticas, y confirmar con los observadores en qué medida ha sido esa su experiencia.
  - Identificar todo incidente especialmente grave y aclarar los hechos.
  - En el caso de sesiones regionales, notificar inmediatamente las conclusiones a la misión central o de acuerdo con las instrucciones recibidas.
  - Dar información logística a los observadores a corto plazo que se van del país.

## **17.2 Sesión informativa posterior de los observadores a largo plazo**

La sesión informativa posterior de los observadores a largo plazo se celebrará probablemente después de que los observadores a corto plazo hayan salido del país y una vez que los observadores a largo plazo hayan podido hacer un seguimiento de la situación inmediatamente posterior a las elecciones. El principal objetivo de esta sesión es aclarar las conclusiones del área de cada observador a largo plazo y poner de relieve los incidentes importantes.

Las conclusiones de la sesión se utilizarán como material complementario para el informe final. La sesión servirá también para actualizar la situación de la misión respecto de la evolución postelectoral, así como para informar y explicar a los observadores a largo plazo las conclusiones globales de la misión, que representan también las conclusiones del duro trabajo que han realizado.

## **18. El periodo inmediatamente posterior a las elecciones - ¿Qué se ha de observar?**

### **18.1 Anuncio de los resultados**

Un problema para las misiones de observación es que a menudo tienen que salir del país antes de que se anuncien los resultados definitivos. Esto se debe, en parte, a la conclusión de la misión poco después de la jornada electoral y, en parte, a que la publicación de los resultados definitivos oficiales es en ocasiones un proceso bastante largo. Cuando sea posible, se debería mantener el Equipo Central y una presencia de observación hasta la verificación oficial definitiva de los resultados y el anuncio de los mismos al público. En caso de que eso no sea posible, la misión tendrá que hacer planes para garantizar los resultados definitivos, remitiéndose preferentemente al nivel de los colegios electorales, que permitan verificar los resultados recogidos por los observadores el día de las elecciones. Cualquier deterioro en esta fase del proceso podría afectar considerablemente a las conclusiones generales de la misión. El Informe Final no debería publicarse, en principio, hasta que los resultados definitivos de las elecciones se hayan publicado.

El proceso de *determinación y anuncio de los resultados* varía considerablemente según el tipo de elección de que se trate y las características del sistema. Sin embargo, en términos sencillos, los resultados se anuncian normalmente en dos fases:

- *A nivel de circunscripción/regional*, la Comisión Electoral reunirá las actas de los colegios electorales y tabulará los resultados iniciales de la circunscripción/región, según proceda, transmitiendo entonces los resultados agregados a la comisión de nivel superior o publicando los resultados preliminares. La Comisión recibirá también las reclamaciones y adoptará una decisión o las transmitirá al tribunal o la comisión pertinente.
- *Los resultados finales serán publicados por la Comisión Electoral o las autoridades pertinentes* y proseguirá la recogida y validación de copias de todas las actas y la documentación pertinente y la resolución de las reclamaciones y los recursos pendientes.

#### ***Problemas que se deben tener en cuenta en relación con los resultados***

- *Comparar* los resultados anunciados con los resultados recogidos por los observadores (esto sólo se puede hacer en los casos en que el tamaño de la muestra recogida por los observadores sea viable).
- Hacer un seguimiento de los *informes* en los medios de comunicación y directamente de los partidos, sobre la reacción ante los resultados.
- Hacer un seguimiento de los informes de *reclamaciones* formuladas por partidos políticos en el sentido de que los resultados son en cierto modo incorrectos.
- Hacer un seguimiento de las *reclamaciones oficiales* a través de los procesos de resolución. Esto podría ser realizado por la Comisión Electoral o por el tribunal pertinente.

### **18.2 Toma de posesión de los candidatos elegidos**

Los candidatos elegidos solo podrán *tomar posesión de sus cargos* cuando se hayan confirmado los resultados definitivos. La misión de observación debe comprobar también que todos los

candidatos o partidos elegidos tomen posesión del cargo. De no ser así, será sin duda una cuestión del ámbito de la misión de observación que se deberá seguir y comentar.

La misión debería *seguir vigilando*, aunque sea desde el exterior, el *ambiente postelectoral*. La cuestión más importante es comprobar si se respetan los resultados de las elecciones y que los miembros debidamente elegidos puedan tomar posesión. La misión deberá observar en particular:

- *los procedimientos legales contra las personas*, con objeto de excluir a un candidato electo;
- *las intimidaciones contra un miembro electo*, para hacerle renunciar.

### **18.3 Reclamaciones y procedimiento de revisión**

En el periodo postelectoral se debe hacer el seguimiento de las reclamaciones y el procedimiento de revisión. Las reclamaciones relacionadas con el proceso electoral presentadas por candidatos o electores deben tratarse de forma equitativa y de acuerdo con el procedimiento legal debido. Electores y candidatos deberían tener acceso a la documentación oportuna que puedan necesitar para presentar su caso. Se deberá dar una respuesta en tiempo oportuno y todas las disposiciones se deben recoger, hacer públicas y poner en vigor.

## 19. La evaluación global

La evaluación final de la misión de observación electoral de la UE de un proceso electoral reflejará las conclusiones colectivas de la misión durante el periodo preelectoral, la jornada o jornadas electorales y el recuento de votos. Constituirá una evaluación cualitativa del proceso, combinada con la evaluación cuantitativa facilitada por las listas de control de los observadores sobre los colegios electorales y el centro de escrutinio. La evaluación de la misión procurará llegar a una conclusión sobre el proceso electoral basada en lo siguiente:

- *Obligaciones internacionales* - como el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el papel integral de unas elecciones transparentes y abiertas para garantizar el derecho fundamental, universal y permanente a un gobierno democrático participativo.
- *Obligaciones regionales pertinentes* - o compromisos adquiridos en el contexto de estructuras regionales intergubernamentales de las que forme parte el país observado.
- *La ley electoral nacional* - el marco legal y reglamentario acordado para el proceso electoral específico y su aplicación, que debería reflejar las obligaciones internacionales y regionales. Un proceso electoral siempre puede tener imperfecciones e irregularidades, pero un modelo de recursos y de irregularidades sistemáticas podría indicar una amenaza grave para la integridad del proceso electoral.

De acuerdo con la Decisión 9262/98<sup>1</sup> del Consejo, entre los elementos que deben ser evaluados por la misión de observación cabe citar:

- El grado de imparcialidad del organismo gestor de las elecciones.
- La libertad de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos para organizarse, moverse, reunirse y expresar sus ideas en público.
- El acceso equitativo a los recursos estatales disponibles para las elecciones.
- El acceso equitativo de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos a los medios de comunicación, principalmente los públicos.
- El registro electoral de los votantes sin discriminaciones de género, raciales o de tipo étnico.
- Cualquier otro asunto relativo a la libertad y la imparcialidad fundamentales de las elecciones.
- El desarrollo de las votaciones y el recuento de los votos con arreglo a las leyes electorales.

### 19.1 Declaración preliminar postelectoral

Corresponde al Jefe de Misión finalizar su declaración postelectoral independiente, basada en las conclusiones de la misión de observación general. La *declaración de prensa preliminar postelectoral* es el documento más importante de la misión de observación electoral de la UE y el Jefe de Misión/Equipo Central debería asegurar una cobertura máxima de los medios de comunicación. Normalmente, la misión hace una declaración postelectoral en las 24 a 48 horas siguientes al cierre de los colegios electorales. El momento en que se hace pública esta declaración es siempre una cuestión fundamental. Es importante hacerla pública cuando los medios de comunicación aún están interesados (habitualmente, el día siguiente a las elecciones o, como máximo, dos días después). También es importante considerar cuándo se puede recoger y analizar la información de los observadores a corto plazo (normalmente, dentro de las 12 horas siguientes al cierre de los colegios, aunque a veces se necesitan 24 horas). La misión no debería

---

<sup>1</sup> Se puede obtener información adicional en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea: <http://ue.eu.int/index.htm>

hacer pública su declaración postelectoral preliminar hasta que considere que dispone de suficiente información, basada en la muestra estadística de los colegios electorales y los procedimientos de los centros de escrutinio, y se haya realizado la sesión informativa posterior de los observadores, sobre la que se basará una declaración preliminar autorizada.

La declaración deberá ser concisa y reflejar las conclusiones e inquietudes más significativas del periodo preelectoral tal como han informado los observadores a largo plazo, así como las conclusiones sobre la jornada electoral transmitidas por los observadores a corto plazo. Hay una serie de factores que se tendrán en cuenta respecto de la declaración.

La estructura de la declaración reflejará la continuidad del planteamiento de la misión y abarcará cuestiones preelectorales y de la jornada electoral.

### **Modelo de declaración preliminar postelectoral**

---

- Introducción
- Resumen
- Informaciones preliminares
  - Marco legal y administrativo
  - Inscripción de candidatos y partidos
  - Registro de Electores
  - Campaña electoral y cobertura de los medios de comunicación
  - Jornada electoral
- Conclusiones preliminares
- Información de la misión de observación electoral de la UE

En principio, la declaración se debería *traducir* a los principales idiomas del país anfitrión. Cabe señalar que esto lleva invariablemente algún tiempo, en especial si es necesario revisar la declaración, algo que se considera normal. También hay que señalar que se trata de una *declaración preliminar*. Esto significa que se hace pública antes de la conclusión del proceso y de la publicación de los resultados definitivos. Se podría hacer una declaración posterior en caso de que durante ese tiempo hubieran surgido cuestiones graves.

### ***Declaraciones postelectorales conjuntas***

Una declaración conjunto de las organizaciones tiene la ventaja potencial de que la comunidad internacional hable con una sola voz, así como la posible desventaja de que la declaración tenga un denominador común significativo menor. El objetivo primordial de cada organización debería ser hacer una evaluación lo más precisa y objetiva posible en nombre del mandato y los valores de la propia organización. En la medida en que las organizaciones internacionales puedan llegar a una opinión común y una declaración conjunta, la voz de la comunidad internacional estará unida. Esto podría a su vez reducir la posibilidad de que se produzca el fenómeno de "foro de venta", por el que el gobierno anfitrión podría tratar de dividir la opinión sobre las elecciones, subrayando la división de opiniones de las organizaciones observadoras.

Solo las organizaciones que tratan de hacer una evaluación objetiva del proceso pueden ser socios eficaces. La clave para una buena cooperación y una posible declaración conjunta es la aceptación de todas las organizaciones que sostienen que unas elecciones no son cosa de un día y que, por lo tanto, toda evaluación significativa del proceso electoral debe basarse en el conjunto del proceso. Una organización que trate de comentar un proceso basándose en una observación limitada o poniendo por delante su propio orden del día en un país determinado, no será un socio eficaz para una declaración conjunta. Este tipo de cooperación solo serviría para difuminar la objetividad de la evaluación o reducir la credibilidad de la misión de observación.

### ***Una Evaluación precisa***

Evidentemente, el gobierno anfitrión se juega muchas cosas con la evaluación de su proceso electoral. No se deben infravalorar las consecuencias de una evaluación electoral. La comunidad internacional ha reconocido la manifestación de la voluntad de la población a través de unas elecciones auténticas como la base de la legitimidad de un gobierno y, a menudo, son una de las condiciones para establecer relaciones diplomáticas con un país, para que el país sea admitido en una organización intergubernamental y para la ampliación de la asistencia financiera bilateral y multilateral y de los acuerdos de cooperación. Por eso, una misión de observación electoral tiene la responsabilidad de realizar una observación objetiva con arreglo a una metodología coherente. Ningún tipo de presión debería alterar sustancialmente la evaluación definitiva.

Es responsabilidad de toda misión asegurarse de que la evaluación final es debidamente transmitida a la opinión pública sin influencias indebidas. Corresponde a la misión garantizar que se haga una evaluación correcta, que refleje las conclusiones de la observación sobre el terreno y que esas evaluaciones no se puedan negociar o revisar una vez que se han realizado de manera que reflejen las conclusiones de la misión de observación electoral de la UE.

### ***El fenómeno "Algo para todos"***

La tendencia de ofrecer "algo para todos" en la información postelectoral no ayuda al país anfitrión, ni a la comunidad internacional, que mira el informe postelectoral para determinar si un país concreto puede incorporarse o permanecer en el bloque de las democracias representativas. El fenómeno de "algo para todos" puede producirse cuando la presión ejercida por el gobierno anfitrión, o proyectos no vinculados al propio proceso electoral, pueden dar lugar a incoherencias entre la declaración postelectoral y el informe final. Esto podría significar, por ejemplo, que una organización de observación electoral haga una declaración postelectoral muy negativa y un informe final más conciliador y positivo. Otra posibilidad es que la declaración postelectoral fuera más positiva y conciliadora y el informe final más grave y negativo. A menos que se produzcan acontecimientos significativos y sustanciales tras la declaración postelectoral, o que se descubra información o documentación adicional sobre infracciones electorales que indiquen problemas graves en las fases finales de tabulación de los votos, la declaración postelectoral y el informe final deberían ofrecer un tono y una evaluación global similares.

### ***La experiencia individual***

Hay que reconocer también que las opiniones individuales sobre el desarrollo de las elecciones dependen en ocasiones de experiencias e impresiones personales. La experiencia de un observador puede ser muy positiva y la de otro, muy negativa. Por eso, las observaciones individuales, antes de la declaración del grupo, están fuera de lugar e implican una grave infracción del Código de Conducta. Este punto del Código de Conducta no *significa restringir la diversidad de opiniones* sobre las elecciones, pero impide que se manifiesten opiniones



individuales prematuras que podrían no estar justificadas o no ser representativas de las conclusiones colectivas de la misión. La conclusión solo puede ser una *conclusión colectiva* basada en la experiencia del grupo. Por eso es tan necesario para la observación electoral un marco metodológico que proporcione a cada observador experiencia en una evaluación general del conjunto de la misión.

## 19.2 Clausura de la misión

Las misiones de observación electoral de la UE concluirán sus actividades en función de las necesidades de cada misión concreta. Evidentemente, si hay muchas cuestiones postelectorales y contenciosos pendientes, la clausura de la misión se debería retrasar. No obstante, en el momento de darla por terminada, es imperativo que el Jefe de Misión o el Jefe de Misión Adjunto celebren una ronda final de reuniones. Se deberán hacer llamadas de cortesía a la Administración Electoral Nacional, al Ministro de Asuntos Exteriores y las otras autoridades locales u organizaciones que hayan estado en contacto con la misión de observación electoral de la UE. Se debería desarrollar una sesión informativa final con la Delegación de la CE y representantes diplomáticos de los Estados miembros de la UE para intercambiar impresiones finales de la misión y sus conclusiones.

Además, se debería realizar una reunión final para asegurarse de que se han tratado las cuestiones pendientes y los problemas relacionados con la asignación de equipo. También habría que asegurarse de que los principales documentos de la misión, como los documentos informativos, planes de despliegue, listas de control e informes, se archiven como futuras referencias. Este aspecto debería tratarse adecuadamente en colaboración con la Delegación de la CE (si la hay en el país).

## 19.3 Informe Final

El Informe Final, basado en la declaración postelectoral, se finalizará en las semanas siguientes a las elecciones. En principio, el Informe Final no debería presentarse hasta que se hayan anunciado los resultados definitivos de las elecciones. Cualquier deterioro en esta fase del proceso podría afectar considerablemente a las conclusiones generales de la misión entre la declaración postelectoral preliminar y el Informe Final.

El informe final es el resultado de la metodología de observación electoral de la UE y en él se reflejarán las conclusiones acumuladas de la misión. En última instancia, el informe será responsabilidad del Jefe de Misión, con la asistencia del Jefe de Misión Adjunto y el Equipo Central. El informe debería entregarse en el momento oportuno (aproximadamente un mes después de las elecciones), aunque el calendario de su preparación final podría depender de la publicación de los resultados definitivos de las elecciones. El informe se deberá distribuir al gobierno anfitrión, los Estados miembros, organizaciones adecuadas y ONG y, por supuesto, a todos los observadores que han participado en la misión.

La finalidad del informe es llegar a una conclusión final sobre las elecciones con arreglo a las normas siguientes: 1) obligaciones universales, 2) obligaciones regionales, 3) la ley electoral nacional, que debería reflejar las obligaciones universales y regionales. Las conclusiones acumuladas de los observadores a largo y corto plazo deberían reflejarse en el informe.

El Informe Final también debería incluir las *recomendaciones* de reforma del sistema electoral para mejorar futuras elecciones. Todas las recomendaciones se deberán considerar y presentarse con claridad y raramente abordarán cuestiones relativas al sistema electoral en sí

mismo. La mayoría de las recomendaciones tratarán de mejoras de los procedimientos administrativos, del ambiente de la campaña electoral y de derechos políticos y humanos conexos en el contexto del sistema electoral vigente. Ocasionalmente podría ser necesario hacer comentarios de fondo sobre el sistema electoral en sí mismo. Una vez más, las recomendaciones se deberán exponer con claridad y concisión y la misión debería estar dispuesta a explicarlas dando las razones subyacentes de la recomendación y tratando de los pasos prácticos a dar para su aplicación con el gobierno anfitrión.

## **Modelo de Informe Final**

---

Introducción / Antecedentes de la misión

El marco legal

La administración electoral

Educación electoral y cívica

Registro de electores

Registro de candidatos

La campaña preelectoral

Los medios de comunicación

Observación de la jornada electoral

Observación del escrutinio

Agregación y verificación de resultados

El procedimiento de revisión judicial

Conclusiones

Recomendaciones de mejora

## **19.4 Evaluación de la misión de observación electoral de la UE**

Aunque la metodología de observación expuesta en el Manual se ha concebido para ser aplicada de forma coherente, todas y cada una de las misiones tienen, evidentemente, una experiencia distinta. Por lo tanto, es práctica habitual celebrar una sesión informativa posterior en Bruselas al final de cada misión, con la asistencia del Jefe de Misión, el Jefe de Misión Adjunto y otros miembros del Equipo Central, para cosechar toda "experiencia" concreta de cada misión. Como parte de este proceso de evaluación, también se tendrá en cuenta toda información recibida de los observadores a largo y corto plazo en el curso de la misión.

## 20. Conclusiones - Fortalecimiento institucional postelectoral

Como se declara en la introducción del Manual de la Comisión Europea sobre observación electoral de la UE, la metodología expuesta en estas páginas es el planteamiento más firme para llegar a una declaración coherente, general y autorizada sobre un proceso electoral. No obstante, una Misión de Observación Electoral de la UE no solo sirve para evaluar un proceso electoral particular, sino también para evaluar la *situación de desarrollo democrático* de un país determinado en un momento concreto. El proceso electoral es un microcosmos del proceso democrático general. La metodología expuesta en el Manual puede servir de guía para identificar los puntos fuertes y los puntos débiles del proceso democrático global. Las recomendaciones hechas para mejorar el proceso electoral tendrán a menudo una influencia fundamental para la consolidación general de capacidades democráticas.

El informe que deja tras de sí una Misión de Observación Electoral de la UE puede, por lo tanto, tener valor para los *la consolidación de las capacidades y la asistencia a la democracia tras las elecciones* y para la prestación de asistencia técnica específica entre las elecciones, así como servir de base para el diálogo político de la UE con el país de que se trate. La Comunicación de la Comisión sobre apoyo y observación electoral señala que la asistencia técnica debería proseguir entre las elecciones para promover la buena gobernanza y la democratización. Los programas a largo plazo anteriores y posteriores a un proceso electoral se deben integrar en el orden del día de la UE en el campo del desarrollo. La Unión Europea y la comunidad internacional deberían, por lo tanto, hacer un esfuerzo para hacer un seguimiento de la respuesta del gobierno anfitrión a las recomendaciones del Informe Final de la Misión y comprobar si toma medidas respecto de esas recomendaciones y si hay posibilidad de ayudarle a aplicarlas. El objetivo subyacente de una Misión de Observación Electoral de la UE debería ser que no se tuvieran que repetir en el futuro, aportando una contribución al proceso democrático sólido y sostenible en los países socios.