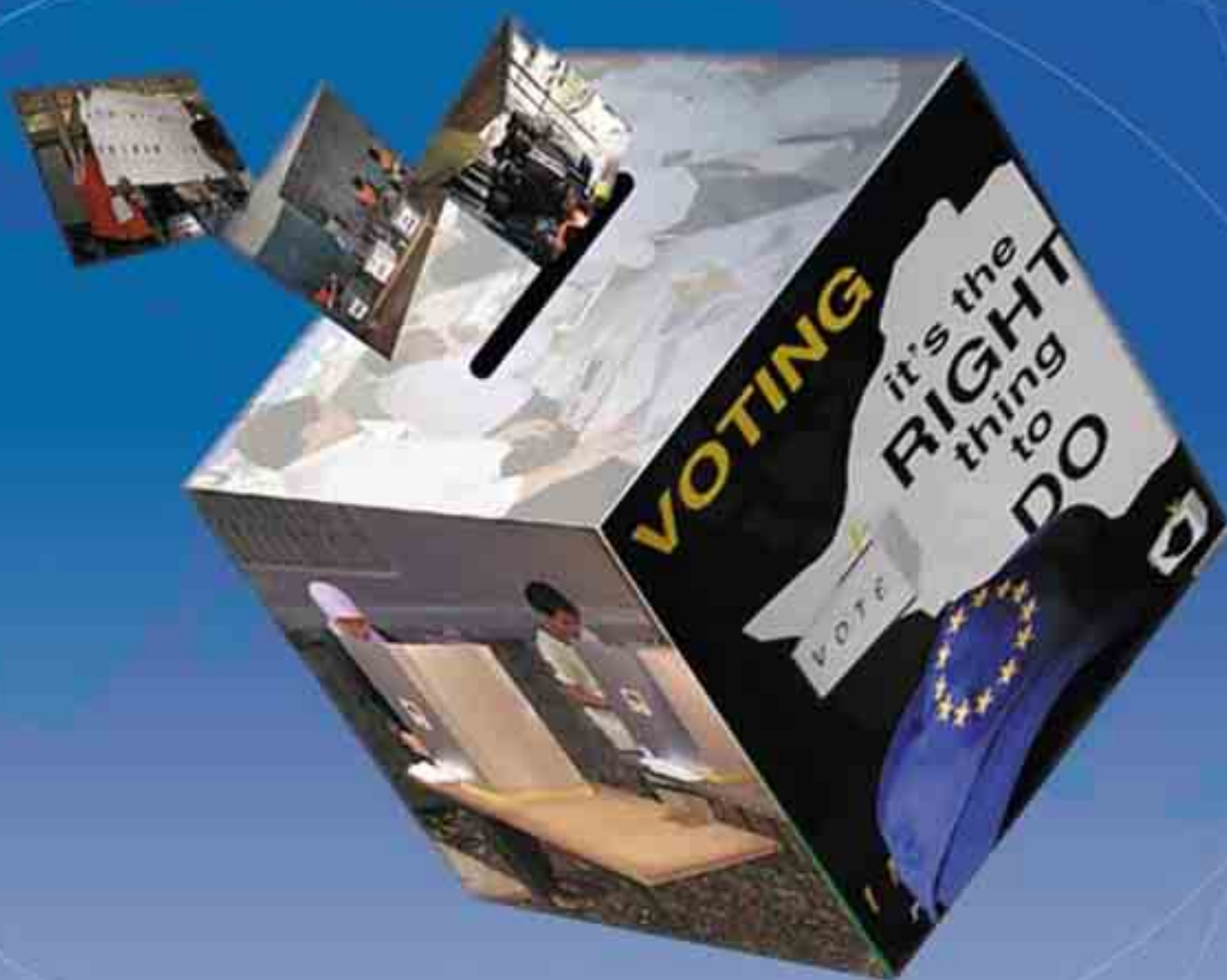


Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral





Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral

Octubre de 2006

Comisión Europea
Oficina de Cooperación EuropeAid
Rue de la Loi/Wetstraat 41, B-1049 Bruxelles/Brussels

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://ec.europa.eu>) en las siguientes páginas:

<http://ec.europa.eu/comm/europeaid>
<http://ec.europa.eu/comm/world>
http://ec.europa.eu/comm/external_relations
<http://ec.europa.eu/comm/development>

La presente Guía metodológica también está disponible en las siguientes páginas Internet sobre el tema:

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/elections_en.htm
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/

Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre se responsabilizará del uso que pudiera hacerse de esta información.

ISBN 978-92-79-10037-6

© Comunidades Europeas, 2006

Reimpreso en octubre de 2008

Todas las ilustraciones son de F. Bargiacchi, P. Guerin, D. Tuccinardi, M.R. Queiró y I. Ribot

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

La presente Guía metodológica está estructurada en tres secciones, cuatro estudios de caso y tres anexos. Asimismo, se ha realizado un CD-ROM, que se ha incluido en la presente publicación. La Guía ha sido diseñada para ser utilizada como un instrumento de consulta que puede responder a determinadas necesidades que se planteen en el curso de las diferentes etapas del ciclo del proyecto, en lo relativo a la asistencia electoral.

La **Sección I** establece el marco en el que se presta la asistencia electoral, las lecciones aprendidas de la experiencia anterior, el nuevo “enfoque basado en el ciclo electoral” que introduce también las cuestiones intersectoriales y los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de adoptar la tecnología destinada a los procesos electorales;

La **Sección II** presenta las actividades que pueden aplicarse en apoyo de los ciclos electorales e indica sus posibles riesgos y beneficios, a la vez que retoma los efectos más amplios y transversales derivados de las actividades propuestas.

La **Sección III** se ocupa de cuestiones relativas a los procedimientos internos de la Comisión Europea en relación con la programación, la definición, la formulación y la ejecución y también proporciona asesoramiento operativo pertinente en las fases específicas.

Los **estudios de caso** ilustran las distintas formas en que la Comisión Europea lleva a cabo sus actividades en materia de asistencia electoral. Los **anexos** contienen herramientas operativas y fuentes de información que pueden utilizarse, además de toda la documentación seleccionada sobre los antecedentes en formato digital.

A lo largo de la presente guía se utilizan tres tipos de recuadros para (I) los conceptos clave e ideas; (II) dónde encontrar más información y (III) las enseñanzas aprendidas y ejemplos, los cuales se indican mediante los siguientes iconos:



CONCEPTOS CLAVE E IDEAS

Conceptos importantes que deben tenerse presentes y consejos en relación con las distintas etapas del ciclo del proyecto.



MÁS INFORMACIÓN

Más información detallada sobre un tema específico y/o sugerencias de lectura.



ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y EJEMPLOS

Opiniones y observaciones derivadas de nuestra experiencia directa y de la experiencia de otras organizaciones y profesionales externos.

Prólogo

La democratización, la promoción de los derechos humanos y la buena gobernanza son el núcleo fundamental de la identidad de la Unión Europea y constituyen objetivos fundamentales de su política exterior y de seguridad. No son solamente un imperativo moral, sino que también son los mejores garantes de la estabilidad y la prosperidad, aspectos que redundan en beneficio de la comunidad internacional en su conjunto, tanto en lo que se refiere al ámbito del comercio y la seguridad, como de la cultura y los intercambios humanos. Al apoyar el proceso electoral, la Unión Europea tiene la posibilidad de proyectar su identidad en el extranjero y promover el respeto de los derechos humanos y los valores democráticos recogidos en los Tratados.

La Unión Europea es uno de los principales actores en lo que se refiere al apoyo y la observación electoral en todo el mundo. En el transcurso de los últimos seis años, la posición de la Comisión Europea como uno de los principales donantes internacionales en materia de apoyo electoral se ha fortalecido. Desde la aprobación, en el año 2000, de la Comunicación de la Comisión Europea relativa al apoyo y la observación electoral hasta el 2005, se ha registrado un aumento significativo en el volumen de financiación y en la complejidad de las operaciones de apoyo electoral. Durante este período, la Comisión Europea ha asignado fondos por más de 300 millones de euros en proyectos de apoyo electoral para más de 40 países. Asimismo, cada vez con mayor frecuencia responde al desafío de apoyar los procesos electorales en situaciones posteriores a un conflicto, como en el caso de la República Democrática del Congo y Haití. Las misiones de apoyo y observación electoral de la Unión Europea también han logrado un éxito y visibilidad plenamente justificados, además de considerarse que conllevan importantes consecuencias políticas, gracias a la utilización de una metodología de elaboración de normas y mostrando una elevada eficiencia en la ejecución de las operaciones. Desde el año 2000, la Unión Europea ha enviado 47 misiones a 35 países, con la participación de 4000 expertos y observadores, con un presupuesto total de 77 millones de euros.

La presente Guía ha sido elaborada para ofrecer a todos los servicios de la Comisión Europea así como a todos aquellos cuya labor requiere conocimientos específicos sobre determinadas cuestiones relativas al apoyo electoral de la Comisión Europea (los Estados miembros, otros donantes, funcionarios de terceros países, consultores y proveedores de servicios), una herramienta de “uso práctico” e inmediatamente operativa que pueda serles de ayuda a lo largo de todas las etapas del ciclo de gestión del proyecto.

En el curso de los dos últimos años, la Comisión Europea ha reformulado su enfoque y ha replanteado la forma en que presta el apoyo electoral y ha desempeñado un papel de primer orden en la campaña en favor de las estrategias de apoyo a largo plazo en una fase previa a los proyectos puntuales, destinados a acontecimientos electorales concretos. La presente Guía metodológica forma parte del continuo esfuerzo de la Comisión Europea de situar más decididamente el apoyo electoral en el marco del desarrollo democrático y de convertirse en un pilar de la ayuda que se brinda en el ámbito de la gobernanza. La Guía tiene por objeto desarrollar un marco operativo estratégico y específico en el campo del apoyo electoral, con el fin de racionalizar las intervenciones de la Comisión Europea y darles mayor homogeneidad, eficacia y armonización con los objetivos generales de la Unión Europea. Para tal efecto, alienta a mirar más allá del acto electoral inmediato al que va a prestarse apoyo y, a través de un “enfoque del ciclo electoral”, adaptar las intervenciones con el fin de desarrollar la capacidad institucional de los organismos de gestión electoral así como las necesidades a largo plazo de la sociedad civil.

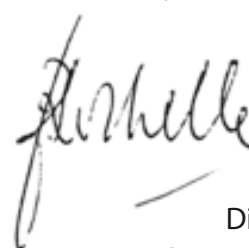
Asimismo, destaca la importante complementariedad existente entre la asistencia electoral y la observación de las elecciones y promueve la creación de sinergias aun más importantes entre ambas actividades, a fin de que las misiones de apoyo y observación electoral de la Unión Europea se beneficien de la experiencia adquirida a través de los proyectos de apoyo electoral y se tengan en cuenta las recomendaciones de las misiones anteriores para las próximas intervenciones en este ámbito.

La Guía conjuga el análisis de las enseñanzas aprendidas de la experiencia anterior en materia de apoyo electoral con la investigación de los retos futuros. Estos dos enfoques se sitúan en el contexto del actual marco normativo de los acuerdos de cooperación, de asociaciones y normativas contractuales de la Comisión Europea. Con este fin, la presente Guía:

- Esboza las enseñanzas aprendidas y presenta un nuevo enfoque operativo en el ámbito del apoyo electoral.
- Define las actividades que pueden llevarse a cabo a fin de apoyar los ciclos electorales a la vez que introduce las cuestiones intersectoriales y factores que es preciso tomar en consideración a la hora de adoptar la tecnología para los procesos electorales.
- Especifica los elementos para una mayor colaboración en la producción de contenidos, formación y participación en redes especializadas con los principales agentes en el ámbito del apoyo electoral.
- Indica las herramientas operativas y los recursos disponibles que han de tenerse en cuenta para la programación, formulación y ejecución del apoyo electoral.

La presente Guía contiene asimismo otras iniciativas para desarrollar los conocimientos en materia de apoyo electoral así como la capacidad interna de la Comisión para trabajar en este ámbito, tales como módulos de formación, fichas de información concisas y de consulta rápida, observaciones prácticas y un folleto de información en el que se presenten los aspectos fundamentales de un apoyo electoral eficaz. Estos elementos darán pauta a intervenciones más eficaces, en consonancia con los objetivos globales de la Comisión Europea y los principios de gestión, así como una mejor contribución a las estrategias globales encaminadas a optimizar la coherencia tanto en lo relativo a la política como a los programas y promoverán la celebración de elecciones genuinas así como la gestión transparente de procesos electorales sostenibles. En este contexto, es importante desarrollar mayor sinergia entre estas dos actividades tomando en cuenta las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE para la definición y formulación de los próximos proyectos de apoyo electoral de la Comisión Europea.

En este contexto se impone el desarrollo de sinergias aun más fuertes entre la asistencia electoral de la CE y su complemento político, la observación electoral, para garantizar que las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral sean tenidas en cuenta al identificar y formular los próximos proyectos de ayuda electoral de la CE.



Koos Richelle
Director General
EuropeAid Co-operation Office

Índice



Sección I

Marco, enseñanzas y experiencia y nuevo enfoque operativo

Capítulo 1

Política y marco estratégico

1.1	Apoyo a los procesos electorales	13
1.2	Instrumentos legales	15
1.3	Apoyo electoral de la UE: asistencia electoral y observación de elecciones	18
1.4	Apoyo electoral en el contexto del proceso de democratización y el desarrollo sostenible	21
1.5	El apoyo electoral como medio para prevenir conflictos y fomentar la buena gobernanza	22
1.6	Criterios para la participación en el apoyo electoral	23
1.7	El diálogo político y el desarrollo para la cooperación	25
1.8	Elecciones posteriores a una situación de conflicto	26

Capítulo 2

Apoyo electoral de la CE / Retrospectiva y perspectivas

2.1	Contexto histórico	29
2.2	Actividades y estadísticas 2000-2005	29
2.3	Experiencia adquirida, dificultades y logros	31
2.4	Los retos futuros	33

Capítulo 3

Nuevo enfoque hacia procesos electorales sostenibles

3.1	Perspectiva general de los beneficiarios y de las partes interesadas	36
3.2	El nuevo enfoque	43
3.3	El ciclo electoral	45
3.4	Estrategias a corto y largo plazo en los ciclos electorales	47
3.5	Fortalecimiento institucional y desarrollo de las capacidades	48
3.6	Igualdad de acceso: derechos de las minorías, de las mujeres y procesos electorales	50
3.7	La adopción de la tecnología apropiada para los procesos electorales	56

Sección II

Actividades en apoyo de los ciclos electorales

Capítulo 4

Temas y posibilidades de intervención

4.1	Introducción	71
4.2	Fase 1 – Marco jurídico	72
4.3	Fase 2 – Planificación estratégica y ejecución	82
4.4	Fase 3 – Formación y educación	88
4.5	Fase 4 – Registro y postulaciones	100
4.6	Fase 5 – La campaña electoral	108
4.7	Fase 6 – Organización del escrutinio	112
4.8	Fase 7 – Verificación de los resultados	116
4.9	Fase 8 – Período posterior a las elecciones	120

Sección III

Programación, formulación y aplicación

Capítulo 5

Recursos, servicios y métodos de ejecución

5.1	Descripción de los recursos comunitarios en el ámbito del apoyo electoral	125
5.2	Los servicios comunitarios implicados y sus responsabilidades	127
5.3	Programación del apoyo electoral	129
5.4	Identificación y formulación del apoyo electoral	131
5.5	Métodos del apoyo electoral de la Comisión Europea	141
5.6	Procedimientos acelerados y especificaciones del material y servicios electorales sujetos a derogación	151

Capítulo 6

Instrumentos de formulación y aplicación

6.1	Apoyo electoral a través de asesoramiento externo especializado	154
6.2	Coordinación con los demás participantes	157
6.3	El coste de las elecciones	159
6.4	Elaboración del presupuesto y evaluación de costes	162
6.5	Adquisición de material electoral y servicios	166
6.6	Consideraciones a la hora de financiar la adquisición de material electoral	168
6.7	Apoyo para la adquisición de material electoral	172
6.8	Proveedores de material electoral	173
6.9	Formación para un apoyo electoral eficaz	173

Estudios de caso

Cisjordania y Franja de Gaza	179
Indonesia	185
Madagascar	193
Mozambique	201

Anexos

Lista de participantes internacionales, continentales y regionales	211
Lista de acrónimos y abreviaturas	225
Bibliografía y documentos relacionados	231
Agradecimientos	236

Marco, enseñanzas y experiencia y nuevo enfoque operativo

Capítulo 1

Política y marco estratégico

1.1	Apoyo a los procesos electorales	13
1.2	Instrumentos legales	15
1.3	Apoyo electoral de la UE: asistencia electoral y observación de elecciones	18
1.4	Apoyo electoral en el contexto del proceso de democratización y el desarrollo sostenible	21
1.5	El apoyo electoral como medio para prevenir conflictos y fomentar la buena gobernanza	22
1.6	Criterios para la participación en el apoyo electoral	23
1.7	El diálogo político y el desarrollo para la cooperación	25
1.8	Elecciones posteriores a una situación de conflicto	26

Capítulo 2

Apoyo electoral de la CE / Retrospectiva y perspectivas

2.1	Contexto histórico	29
2.2	Actividades y estadísticas 2000-2005	29
2.3	Experiencia adquirida, dificultades y logros	31
2.4	Los retos futuros	33

Capítulo 3

Nuevo enfoque hacia procesos electorales sostenibles

3.1	Perspectiva general de los beneficiarios y de las partes interesadas	36
3.2	El nuevo enfoque	43
3.3	El ciclo electoral	45
3.4	Estrategias a corto y largo plazo en los ciclos electorales	47
3.5	Fortalecimiento institucional y desarrollo de las capacidades	48
3.6	Igualdad de acceso: derechos de las minorías, de las mujeres y procesos electorales	50
3.7	La adopción de la tecnología apropiada para los procesos electorales	56

Capítulo 1

Política y marco estratégico

1.1 Apoyo a los procesos electorales

Las elecciones constituyen un paso esencial en el proceso de democratización aun cuando no equivalen a democracia. Son una oportunidad de crucial importancia para la participación y representación política (organización del proceso político, el discurso político, los medios de comunicación), constituyen un elemento importante para permitir el pleno acceso a un amplio abanico de derechos humanos (libertad de expresión, libertad de reunión y de asociación, etc.). Asimismo, tienen repercusiones importantes sobre el Estado de Derecho, su éxito cimienta la legitimidad de los marcos institucionales (la administración electoral, la participación del poder judicial, etc.).

Al establecer los tres objetivos de la política comunitaria de desarrollo (desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, la integración de estos países en la economía mundial y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo) el Tratado de la UE pone de relieve la dimensión política fundamental de las relaciones exteriores, recordando el objetivo de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El fomento de la gobernanza democrática es una preocupación esencial en todos los programas de cooperación para el desarrollo de la Comisión Europea. La política y el diálogo político sistemáticos con los países beneficiarios se basan en el apoyo a los procesos y facilita reformas que sean a la vez legítimas y sostenibles. Los principios fundamentales de la gobernanza, como la responsabilidad, la transparencia, la apropiación del proceso y la participación del público, se incorporan en todos los programas de cooperación de la Comisión Europea. Al mismo tiempo, la cartera de proyectos y programas comunitarios centrados en cuestiones clave en materia de gobernanza, como la promoción de la democracia y los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la autonomía de la sociedad civil y la aplicación de la reforma de la administración pública, aumenta año tras año.

El papel desempeñado por la Comisión Europea es particularmente destacado en lo que se refiere al fomento de la democracia. Se presta apoyo a los proyectos y programas destinados a promover la participación de los ciudadanos en el diálogo público, en las elecciones y en la política, incrementando de este modo la capacidad de los parlamentos para ejercer sus funciones legislativas y de supervisión, la consolidación de instituciones independientes clave para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos así como el fomento de la libertad de asociación y medios de comunicación profesionales e independientes.

La Comisión Europea tiene una participación relevante en el apoyo a los procesos electorales mediante el fomento del desarrollo de la capacidad de los organismos de gestión electoral con el fin de organizar elecciones fiables, sostenibles y transparentes; financiar programas de educación cívica y para los votantes; y enviar misiones de observación electoral de la UE. Se fomentan vigorosamente

las sinergias y complementariedades entre los dos componentes de apoyo electoral, a saber, la asistencia electoral y la observación de las elecciones, sin dejar de mantener una distinción clara entre las funciones y responsabilidades que implica cada una de estas actividades.

Apoyar la democracia no es sólo un imperativo moral o idealista, el proceso de democratización también reviste un interés pragmático, ya que ejerce un impacto positivo en la mitigación de la pobreza y hacer avanzar el desarrollo social y económico. Si se mira la experiencia anterior de los países en desarrollo, puede observarse que, en general, las democracias y los países en proceso de democratización presentan resultados invariablemente mejores, en lo que respecta a la mayoría de los indicadores de desarrollo social y económico, que los regímenes autoritarios. Si se observan todos los países en desarrollo en el curso de los últimos veinte años, son precisamente las democracias las que han alcanzado un crecimiento superior a la media en sus regiones.

La democracia también ayuda a la búsqueda de la paz y la estabilidad, habida cuenta que las democracias son mucho menos propensas a los conflictos: en el 80% de los conflictos interestatales han participado regímenes autocráticos, y prácticamente todas las crisis contemporáneas de refugiados se originaron en países que carecen de sistemas democráticos.

14

La aspiración a la libertad y a un sistema político representativo, abierto y pluralista no está circunscrita a determinados países o regiones del mundo. El final del siglo XX se caracterizó por un fuerte impulso de la democracia en todo el mundo. Sin embargo, aun cuando la mayoría de los países en proceso de democratización no han caído de nuevo en regímenes autoritarios, y todavía se cuenta con un fuerte apoyo público a la democracia, es verdad que en varios países, la desilusión respecto a la democracia ha sustituido el entusiasmo demostrado durante las primeras etapas de la transición democrática.

Es importante tener presente que el establecimiento de la democracia no es por sí solo la solución mágica para eliminar la pobreza y garantizar el desarrollo social y económico, como la organización de elecciones tampoco es la receta para la democracia. Sin embargo, si la transición política adopta la sustancia y no sólo la forma de la democracia, las probabilidades de que esta transición contribuya a la mitigación de la pobreza, el fomento del desarrollo y la promoción de la paz son más altas. La forma en que se organicen y se lleven a cabo las elecciones también afecta al impacto que ejercen en el proceso de democratización.



1.2 Instrumentos legales



“El fomento de una democracia y un respeto de los derechos humanos genuinos no son por tanto tan sólo imperativos morales, sino también factores determinantes a la hora de conseguir un desarrollo humano y una paz duraderos. Las medidas en apoyo de la democratización y del respeto de los derechos humanos, incluyendo el derecho a participar en la constitución de gobiernos a través de elecciones libres y justas pueden ser una contribución de primera importancia para la paz, la seguridad y la prevención de conflictos.” El apoyo de la UE a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho está establecido por los Tratados. 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. Las misiones sobre el terreno centradas en los derechos humanos y las misiones electorales se aceptan como parte del mandato de la UE, cuyo Tratado considera que la protección y el fomento de los derechos humanos así como el apoyo a la democratización son piedras angulares de la política exterior y de la ayuda al desarrollo de la UE.

(COM(2000)191 sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE)

15

Desde hace más de dos décadas, la Comisión Europea ha trabajado en el ámbito del apoyo electoral y su enfoque, metodología e instrumentos se han desarrollado considerablemente en esta área. A finales de la década de los años 1990, la ola inicial de entusiasmo, y a menudo de apoyo incondicional de parte de la comunidad internacional al proceso electoral, dio paso a un enfoque más motivado y específico. La Comunidad Europea, al igual que otros donantes y proveedores de apoyo electoral, empezó a adoptar un análisis más profundo del impacto de su apoyo a los procesos electorales a la luz de la evolución democrática y buena gobernanza a largo plazo de numerosos países en situaciones posteriores a un conflicto, democracias nuevas y en transición.

En este contexto, la Comunicación de la Comisión Europea de abril de 2000¹ relativa al “Apoyo y observación electoral” representa un hito en la forma en que la UE se planteó el apoyo electoral. La presente Comunicación, al tiempo que se refuerza el compromiso de la Comisión Europea de prestar asistencia técnica y financiera a los procesos electorales, sienta las bases para una estrategia más coherente para el apoyo electoral. En 2003, la Comisión presentó un documento de trabajo² sobre la ejecución de la Comunicación relativa al apoyo y observación electoral, en el que examina los procedimientos y prácticas del envío de misiones de apoyo y observación electoral de la UE y desarrolla una nueva estrategia para las actividades de apoyo y observación electoral.

1 COM(2000)191

2 SEC(2003)1472, 19.12.2003

La aprobación en 1999 de los Reglamentos (CE) n° 976/99 y 976/93³, ha desempeñado un importante papel en allanar el camino para este cambio de enfoque, mediante la aportación de un nuevo instrumento jurídico que abarca la ejecución de las operaciones, y contribuya así a los objetivos generales de desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y las libertades. Estos textos cuentan con apartados que abordan la prestación de asistencia técnica y financiera de la Comunidad Europea para apoyar los procesos electorales, independientemente de la ubicación geográfica del país beneficiario y abarca temas como: el apoyo a las comisiones electorales independientes; la concesión de ayudas materiales técnicas y jurídicas, el fomento del pluralismo y la participación de grupos concretos así como el apoyo a los medios de comunicación.⁴

La Comunicación relativa al apoyo y observación electoral también detalla los dos componentes del apoyo electoral de la UE: la asistencia y la observación, y establece su complementariedad a lo largo del proceso en general.



3 Reg. 975/1999 y 976/1999 de 29.04.1999 relativo al desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4 PNUD - Global Practice Meeting on Electoral Assistance, 15.11.2004, Manila



La estrategia de la UE sobre el apoyo electoral:

- Estar guiada por **objetivos claros** y por el **principio de la colaboración** entre la UE y el país en el que se celebran las elecciones. La UE **debería ayudar al país de recepción a crear y mantener capacidades nacionales independientes para la celebración de elecciones basadas en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales**, lo cual debería reflejarse en los documentos de estrategia nacionales en el caso de los países para los que proceda;
- Promover el **desarrollo de la capacidad nacional** y participar en la educación cívica y de los votantes junto con la **comisión electoral nacional y las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil**;
- Favorecer **la viabilidad a largo plazo tras una elección**. Si es preciso, una misión de apoyo técnica podría seguir colaborando con el Gobierno con objeto de rectificar los fallos de la administración electoral y el Estado de Derecho;
- **Fomentar el pluralismo**, a nivel político y en la sociedad civil para garantizar el carácter pluralista de la sociedad. Entre estas acciones figuran la **promoción de las ONG locales y otros agentes locales, e incrementar las repercusiones en el desarrollo de la capacidad local**. Asimismo, será importante fomentar la **independencia y responsabilidad de los medios de comunicación y el respeto de los derechos a la libertad de asociación**. Puede darse el caso de que en algunas elecciones haya que subvencionar a ONG locales y no las actividades realizadas por el Gobierno;
- Favorecer la **colaboración con las ONG** y sacar lecciones de su experiencia. La UE debe hacer un esfuerzo coherente para identificar e integrar en sus acciones de apoyo electoral a las ONG europeas y locales que tienen mandatos adecuados y una experiencia pertinente en materia de apoyo electoral. Más concretamente la UE debe promover la participación de las mujeres y minorías en las elecciones y en los procesos de toma de decisión tanto a nivel nacional y regional como local, bien como electores o candidatos; medios de comunicación libres y pluralistas; la educación cívica y de los electores;
- Hacer hincapié en la **ayuda a los observadores locales, que pueden desempeñar un papel clave en el desarrollo de las instituciones democráticas**. Si, una vez establecidas, estas instituciones funcionan correctamente, no sería necesaria la presencia de observadores de la UE. Por ello, las organizaciones nacionales de observadores apoyadas por la UE han de contar con una base amplia, y ser equilibradas y neutrales
- Conceder una atención especial al **censo electoral y la delimitación equitativa de circunscripciones electorales**;
- Favorecer los **mecanismos de autorregulación** necesarios para garantizar un funcionamiento correcto de la democracia, como controles en todas las etapas del proceso electoral por representantes de todos los partidos políticos, medios de comunicación libres y la observación de organizaciones nacionales “neutrales” (en general ONG u organizaciones religiosas).


(COM(2000)191 sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE)

1.3 Apoyo electoral de la UE: asistencia electoral y observación de elecciones

“El apoyo electoral puede definirse como la ayuda técnica y material que se presta al proceso electoral; puede incluir la ayuda profesional destinada a elaborar un marco jurídico para las elecciones. Puede adoptar la forma de una contribución general a la Comisión electoral nacional, por ejemplo aportando equipamiento y material electoral, o ayuda a la hora de establecer el registro de los partidos políticos y los votantes. El apoyo electoral puede consistir en apoyo a las ONG y a la sociedad civil en áreas tales como la educación cívica y de los votantes o la formación de los observadores locales, así como el apoyo a los medios de comunicación mediante el control de los mismos y la formación de periodistas...”

...La observación electoral es el complemento político al apoyo electoral. Se define cómo la ‘intencionada recogida de datos relativos al proceso electoral y formulación de juicios razonados sobre la realización de dicho proceso partiendo de la información recopilada, efectuada por personas que no están consustancialmente autorizadas a intervenir en el proceso’⁵ En sentido amplio, la observación de las elecciones forma parte del apoyo electoral. Desde el punto de vista técnico, constituyen actividades distintas, pero en realidad deberían ser consideradas y programadas de manera complementaria.”

(COM(2000)191 sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE)



Existe una distinción metodológica y lingüística que ha adquirido consenso entre el apoyo electoral considerado como una ayuda dirigida al acontecimiento que se celebra en una determinada fecha, y el apoyo electoral considerado como una ayuda más integrada y a largo plazo destinada a los sistemas, procesos e instituciones electorales. Se entiende que el apoyo electoral ha de hacer un balance de todas las etapas del ciclo electoral; tras las elecciones y en los períodos entre las elecciones es tan crucial como el desarrollo de los propios comicios, por lo que se necesita mantener con regularidad un contacto interinstitucional y apoyar las actividades de apoyo antes, durante y después de los períodos de elección en aras de las lecciones que se aprenden y la memoria interinstitucional con el fin de mejorar los procesos electorales en los países beneficiarios.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo al apoyo electoral⁶ hace destacar los papeles paralelos, pero distintos, que desempeñan la observación y el apoyo en el proceso electoral:

5 International IDEA: Código de conducta para la observación ética y profesional de elecciones - Estocolmo 1997


6 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Aplicación de la Comunicación sobre misiones de apoyo y observación electoral - SEC (2003) 1472, 19.12.2003 (sólo en inglés y francés)

“El apoyo prestado durante el proceso electoral y las actividades de observación son complementarios. La observación, al tiempo que contribuye potencialmente a mejorar las elecciones, implica la evaluación de los puntos fuertes y los puntos débiles de un proceso electoral así como la presentación de recomendaciones. Constituye un elemento importante en la perspectiva de un posible apoyo después de las elecciones.

...El apoyo electoral puede, por su parte, mejorar un proceso electoral antes de las elecciones y será aún más eficaz si se prevé con suficiente antelación a la celebración de las siguientes. Los esfuerzos en materia de apoyo electoral pueden contribuir al proceso político en un país, habida cuenta que las cuestiones de reforma electoral a menudo presentan una dimensión política.”

Como resultado del trabajo realizado para elaborar la presente Guía, y en especial durante las misiones llevadas a cabo para apoyar a las Delegaciones de la Comisión Europea, los interlocutores se reunieron y manifestaron la misma percepción positiva del papel de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE en relación con los proyectos de apoyo electoral de la Comisión. Ambas actividades se consideran no en conflicto, sino como complementarias en el contexto del apoyo a largo plazo a un ciclo electoral, ya que son administradas de manera profesional e independiente y contribuyen por igual, aunque de forma diferente, al desarrollo democrático del país.

19



Esta doble forma de participación de las instituciones de la UE, en lugar de dar paso a posibles conflictos de intereses es en realidad un importante valor añadido para el fomento de la gobernanza y los objetivos de desarrollo. Por ello, es importante subrayar que las misiones de apoyo y observación electoral son independientes y son dirigidas por un Jefe de Observadores que también es miembro del Parlamento Europeo. Por otra parte, las delegaciones y las autoridades nacionales que reciben el apoyo de los servicios centrales de la Comisión Europea son responsables de los proyectos de apoyo electoral.

En este contexto, la importancia de las recomendaciones de los observadores para la configuración de las futuras reformas electorales y proyectos de apoyo electoral adquiere necesariamente relevancia. Asimismo, sientan las bases para el establecimiento del programa de reformas (especialmente tras la primera y segunda generación de elecciones) y representan una plataforma para la programación, por parte de la comunidad internacional, de próxima serie de intervenciones que han de ser objeto del diálogo con las autoridades nacionales.

En la gran mayoría de los casos, se han enviado las misiones de apoyo y observación electoral a los países en los que la Comisión Europea también ha contribuido desde el punto de vista técnico y financiero en el mismo proceso electoral. Los servicios de la Comisión tienen la tarea de velar por la coherencia general y las sinergias entre el apoyo y la observación electoral. Las misiones de exploración de las misiones de apoyo y observación electoral tienen plenamente en cuenta el apoyo prestado

anteriormente, y si procede, también el apoyo vigente prestado al país, al tiempo que adoptan e incorporan las recomendaciones de las misiones anteriores de observación electoral.

En el marco del apoyo electoral de la UE, siempre se distinguen claramente ambos elementos, el apoyo y la observación electoral, y son administrados por diferentes servicios a fin de garantizar plenamente que no se produzca ningún conflicto de intereses entre los proyectos de apoyo electoral de la Comisión Europea y la labor de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE al evaluar el proceso electoral.

La observación electoral de la UE, en consonancia con las normas internacionales⁷ se basa en los principios de universalidad, imparcialidad, transparencia y profesionalidad. Aun cuando son financiadas mediante el presupuesto general de la UE, y por tanto, también están sujetas a estrictas normas de buena gestión financiera, las misiones de apoyo y observación electoral son totalmente independientes en la realización de su evaluación y en la presentación de sus informes sobre los procesos electorales. Durante la vigencia de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, estas misiones se mantienen políticamente independientes de las Delegaciones de la Comisión Europea, están separadas de todas las demás actividades de apoyo de la Comisión Europea y son dirigidas de forma independiente de acuerdo con su mandato por un eurodiputado específicamente designado para tal efecto.⁸

20

Por tanto, es importante establecer sinergias aun mayores entre el apoyo electoral de la Comisión Europea y las misiones de apoyo y observación electoral de la UE con el fin de garantizar que las delegaciones de la Comisión Europea y las autoridades nacionales cuenten con los elementos necesarios para dar seguimiento y formular su intervención teniendo en cuenta las recomendaciones. A este respecto, las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, las delegaciones de la Comisión Europea y los servicios de la Comisión Europea en los servicios centrales están incrementando su colaboración. Durante la redacción de sus informes finales, se pide a las misiones de apoyo y observación electoral de la UE que trabajen con los servicios de la Comisión Europea en la redacción de recomendaciones en un formato que permita determinar y formular actividades específicas de apoyo para el próximo ciclo electoral. Estas recomendaciones deberían ser más detalladas y operativas y tener en consideración los mecanismos de la Comisión Europea para la gestión del ciclo del proyecto y el funcionamiento general de la cooperación para el desarrollo de la UE con sus vínculos interinstitucionales. Las delegaciones

7 Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones. Las organizaciones que suscriben el 24 de octubre de 2005: Unión Africana, Red asiática para la celebración de elecciones libres (ANFREL), Centro Carter, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Secretaría del Commonwealth, Consejo de Europa – Comisión europea por la democracia a través de la ley (Comisión Venecia), Consejo de Europa – Asamblea Parlamentaria, Instituto Electoral de África Meridional (EISA), Comisión Europea, Red Europea de Organizaciones de Observación Electoral (ENEMO), Servicios Internacionales de Reforma Electoral (ERIS), IFES, Internacional IDEA, Unión Interparlamentaria, Instituto Republicano Internacional (IRI), El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), Organización de los Estados Americanos (OAS), Organización de la Seguridad y Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelandia (PIANZEA), Foro de las Islas del Pacífico, Naciones Unidas.

8 Véase: Handbook for European Union Observation Missions.

deberían utilizar las recomendaciones de la misiones de apoyo y observación electoral de la UE en el diálogo político y las conversaciones con las autoridades nacionales con vistas a la posible intervención futura de apoyo electoral.

1.4 Apoyo electoral en el contexto del proceso de democratización y el desarrollo sostenible

Las elecciones representan una oportunidad crucial para fomentar y consolidar elementos importantes del proceso de democratización, como la participación y el control políticos, y son un instrumento fundamental para fortalecer las instituciones democráticas y dar legitimidad a los gobiernos elegidos. Estos aspectos son fundamentales para el desarrollo sostenible, ya que requieren un entorno de estabilidad social y política así como instituciones sólidas y responsables, para lo cual son esenciales los elementos de la participación política, la representación y el control.

Sin embargo, hasta ahora, las elecciones no han logrado, universalmente, la democracia, y la antigua convicción de que las elecciones por sí solas significarían la transición a un régimen democrático, o su fortalecimiento, y que el apoyo a las elecciones necesariamente redundaría en el apoyo a la democracia se han visto puestas en tela de juicio. Este punto de vista ha dado paso a planteamientos que van más allá del acontecimiento electoral inmediato con vistas a intervenciones de apoyo a los procesos electorales a más largo plazo.

21



La experiencia de casi dos décadas de apoyo electoral en países tras un período de conflicto así como en democracias emergentes y en transición ha demostrado que el apoyo electoral tiene más probabilidades de ejercer un impacto positivo y sostenible si se sitúa en contextos más amplios de apoyo a la democratización y el desarrollo sostenible. Esta perspectiva representa un cambio de enfoque al dejar de apoyar acontecimientos electorales puntuales para brindar un apoyo integrado a largo plazo y sostenible.

Los medios para lograr estos objetivos han cambiado, dejando de hacerse hincapié en la imposición de normas y sistemas, fundamentalmente condicionados por las experiencias de los proveedores de asistencia y no por la situación real que experimentan los beneficiarios, para desarrollar la capacidad institucional y conseguir que los países hagan suyo el proceso a través de una asociación constructiva a largo plazo destinada a consolidar la democracia.

Este nuevo enfoque podría implicar a su vez la adopción de diferentes parámetros para evaluar la eficacia de las intervenciones de apoyo electoral. Las evaluaciones deberían llevarse a cabo en un contexto normativo aprobado, aceptado y reconocido por los países socios. Durante la formulación de la intervención de apoyo electoral, es preciso tener en cuenta las normativas internacionales en el ámbito de las elecciones democráticas. Asimismo, es necesario acordar de antemano con los países socios los elementos de referencia relativos a las normas electorales que van a adoptarse en virtud del

tratado específico de dicho país con las Naciones Unidas, así como toda norma no derivada de dicho tratado pero vigente en virtud de su participación en organizaciones o agrupaciones regionales, con el fin de elevar el nivel del proceso. La Guía elaborada para las misiones de apoyo y observación de la UE en relación con dichas normativas⁹ puede ser de gran utilidad a este respecto como herramienta de referencia al proporcionar información clara sobre los acuerdos y compromisos para distinguir entre los jurídicamente vinculantes y los imperativos políticos.¹⁰



El apoyo electoral se centra ahora en la calidad y la adecuación de las opciones metodológicas, operativas y tecnológicas que han de adoptarse para su ejecución, la que ha empezado a dejar de percibirse como un hecho aislado para asumirse como un proceso. En este contexto, las imperfecciones pasadas y los resultados limitados deberían considerarse como un motivo más para apoyar los procesos electorales en una forma menos desorganizada e invertir más en las instituciones que se ocupan de la gestión electoral*.

* Andrew Ellis, *“From Optimism to Realism: Ten Years of Electoral Development”*, in International IDEA, *“Ten Years of Supporting Democracy Worldwide”*, Mayo de 2005.

1.5 El apoyo electoral como medio para prevenir conflictos y fomentar la buena gobernanza

El poder del electorado para transformar pacíficamente el panorama político y democrático de un país se demuestra reiteradamente a través de los procesos electorales llevados a cabo en diferentes países y en diferentes situaciones.

Las elecciones no sólo tienen la posibilidad de legitimar la autoridad política y fomentar la gobernanza, sino también desempeñar un papel de vital importancia en la sociedad a modo de mecanismo para regular el conflicto interno y contribuir a la reconciliación y al logro de la paz.

El apoyo electoral es a menudo la clave que permite a un país celebrar elecciones justas, fiables y transparentes, e inducir a todas las partes interesadas a aceptar los resultados como corolario legítimo del proceso electoral así como velar por que las partes interesadas recurran únicamente a prácticas legales para intentar resolver sus diferencias. La celebración de elecciones democráticas periódicas, sin ser la panacea para todos los conflictos, sigue siendo un mecanismo potencialmente importante para la prevención de conflictos y el apoyo electoral puede ser de fundamental importancia en este contexto.

El impacto de los procesos electorales va más allá del aspecto de la democratización y los aspectos de la representatividad, legitimidad y responsabilidad. Las elecciones constituyen un elemento importante para permitir el pleno acceso a todo un amplio abanico de derechos humanos (libertad de expresión, de reunión, de asociación, religiosa, racial, de igualdad de género, etc.) y ejerce un efecto

9 Véase: Handbook for European Union Observation Missions.

10 A Guide for EUEOMs, Benchmarks for International Electoral Standards, ERIS, 2005

importante sobre el Estado de Derecho, su éxito se basa en la legitimidad de los marcos institucionales (administración electoral, la participación del poder judicial, etc.).



El apoyo electoral también suele ser muy a menudo un punto de acceso para intervenciones más amplias de buena gobernanza así como para el fomento de principios en este ámbito. Asimismo, puede representar una importante apertura para un mayor apoyo a la democratización, el fortalecimiento de la sociedad civil, el fomento de los derechos humanos (incluidos la cuestión de género, las minorías, los pueblos indígenas...), el fortalecimiento del Estado de Derecho así como del sistema judicial y la descentralización.

La creación de instituciones jurídicas y políticas objeto de una amplia aceptación por parte de la comunidad, que trabajan de forma abierta, transparente y responsable a favor de la participación popular, la igualdad de representación, un control descentralizado y la protección de los derechos de las minorías, son fundamentales no sólo para la celebración de elecciones libres y justas, sino también para fomentar en un país la buena gobernanza.

1.6 Criterios para la participación en el apoyo electoral

Antes de la Comunicación del 2000 relativas al apoyo y observación electoral de la UE, las decisiones de la Comisión Europea en este ámbito se basaban exclusivamente en la importancia de determinados acontecimientos electorales con una visión estratégica de la política exterior de la Unión Europea en relación con el país respectivo.

Aun cuando la Comunicación del 2000 reitera que es conveniente “evaluar caso por caso si es oportuno o no apoyar un proceso electoral, ya sea nacional o local, teniendo en cuenta la estrategia global de la UE, la importancia política y el potencial democrático de la elección propiamente dicha, la importancia del país para la UE así como sus dificultades presupuestarias”, establece, sobre la base de mejores prácticas, una serie de criterios básicos de intervención que han preparado el camino para dar un enfoque más coherente a la intervención. Estos criterios son los siguientes:

- El Gobierno del país de recepción ha de solicitar la observación electoral;
- La aceptación general por parte de los principales partidos políticos y otras partes interesadas de un programa de apoyo electoral de la Comisión Europea;
- La existencia de una supervisión previa de la política del país, o de programas de desarrollo de la UE en el país de recepción;
- Un calendario apropiado para la preparación;
- La libertad de movimiento, el acceso a la información así como la seguridad del equipo de asistencia técnica.

El Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la aplicación de la Comunicación del 2000 añadió varios criterios más¹¹, a saber:

- Complementariedad: la organización de las elecciones es una obligación del Estado que requiere de su parte la asignación adecuada de recursos. Por tanto, la ayuda comunitaria sólo debería proporcionarse como un complemento a las intervenciones del Estado. Es posible una excepción en caso de elecciones después de un conflicto, o una situación de erosión del Estado, cuando las autoridades públicas son inexistentes, o no disponen de medios apropiados.
- Mejor definición de los resultados previstos: el apoyo aportado debe respetar su objetivo final, que consiste en mejorar la expresión de la voluntad popular a través del proceso electoral, por ejemplo, el apoyo a la profesionalización de la administración electoral no debe verse como un fin en sí mismo, sino como un paso hacia una gestión más transparente y más armoniosa de las elecciones.
- En un entorno inestable, conviene evaluar si el apoyo electoral puede contribuir a la prevención de los conflictos. El apoyo electoral puede contribuir a la prevención de los conflictos violentos en la medida en que la celebración de elecciones auténticas instaure una legitimidad, refuerza la inserción y favorece una gestión democrática de las tensiones y conflictos.
- Por último, debería evaluarse si una determinada forma de apoyo es políticamente aconsejable. Por analogía con la cuestión de la conveniencia de enviar una misión de apoyo y observación electoral de la UE, debería examinarse si existe un mínimo de espacio democrático y de voluntad política en el país que permita la organización de elecciones genuinas. En caso de que no se reúnan estas condiciones, el apoyo aportado a las autoridades sólo favorecería la puesta en marcha de un sistema electoral inútil y podría utilizarse para intentar legitimar un proceso defectuoso.

La definición de estos criterios para la participación requiere la puesta a punto de elementos de referencia más objetivos y concretos así como indicadores de resultados con el fin de ofrecer a la delegación de la Comisión Europea una herramienta de evaluación más eficaz. En lo que se refiere a la conveniencia política del apoyo y su impacto, la línea que separa la cooperación para el desarrollo y los peligros de respaldar un proceso manipulado es muy fina.



En términos generales, el apoyo de acontecimientos electorales de última hora seguirá siendo una característica esencial del apoyo de la Comisión Europea en determinadas circunstancias (elecciones inmediatas tras un golpe de estado, situaciones posteriores a un conflicto). Sin embargo, aun en estos casos, este tipo de intervenciones debe dirigirse con miras a establecer desde el principio estrategias a largo plazo.

11 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Aplicación de la Comunicación sobre misiones de apoyo y observación electoral, SEC (2003) 1472 (sólo en inglés y francés)

La Comisión Europea ha tomado medidas para desempeñar un papel más activo en el fomento de la reforma electoral mucho antes de la celebración de un determinado acontecimiento electoral. Sin embargo, las exigencias cada vez mayores que pesan sobre los países en transición para que demuestren su compromiso con el proceso de democratización han dado lugar a un incremento en el número de solicitudes de asistencia procedente de los países socios. Como consecuencia, en el futuro tendrán que elaborarse más criterios específicos con el fin de determinar la naturaleza de la respuesta de la UE a las necesidades de los organismos encargados de la gestión electoral y otras autoridades pertinentes.

El apoyo destinado a la aplicación de tales criterios y el entusiasmo que puede acompañar este proceso en términos de democratización, no deben ocultar a los profesionales las ventajas que puede aportar el establecer puntos de referencia e indicadores específicos destinados a supervisar y evaluar la aplicación y la prestación del apoyo electoral.

En las actividades de apoyo electoral financiadas por la UE, es de crucial importancia desarrollar indicadores de resultados más concretos y mensurables al mismo tiempo que se adoptan enfoques más sectoriales; estos indicadores deberían basarse en una metodología coherente de la administración electoral y utilizar las herramientas apropiadas. Deberían basarse en estructuras codificadas, normas aceptadas y un mutuo entendimiento. El objetivo sería reducir la subjetividad y la discrecionalidad en la evaluación y puntuación de las repercusiones.

25

1.7 El diálogo político y el desarrollo para la cooperación

El diálogo político es un elemento fundamental para establecer una estrategia eficaz y sostenible de apoyo electoral. Las reformas institucionales necesarias para mejorar el proceso electoral dependen esencialmente del compromiso y voluntad políticos de participar en esos procesos.

Si un gobierno o un organismo de gestión electoral no comparten el compromiso de apoyar el establecimiento de una administración electoral eficaz y fiable, el apoyo electoral no aportará, por sí solo, la integridad necesaria al proceso electoral.

Los factores políticos adquieren mayor importancia a medida que el interés del apoyo electoral deja de centrarse en acontecimientos electorales aislados para formar parte integrante de estrategias a largo plazo encaminadas a fomentar el proceso democrático y/o intensificar el apoyo al desarrollo sostenible de los países de recepción. A esta presión se suma también la necesidad de tener en cuenta la "adquisición" de estas estrategias y fomentar que los propios nacionales las hagan suyas.

Con el fin de incrementar la identificación de los respectivos países y fortalecer las instituciones nacionales, es necesario fomentar que los países socios entablen un diálogo político que incluya políticas de gobernanza y reformas de la administración pública. Esta óptica probablemente significará que el camino hacia el logro de la democracia será más largo, si bien será un camino más seguro hacia el logro de los objetivos generales del desarrollo democrático.

El diálogo político también es un elemento especialmente importante en situaciones posteriores a conflictos, o cuando las tensiones políticas son muy agudas. Es esencial realizar un profundo análisis político de la situación para desarrollar mecanismos de respuesta adecuados en el programa de apoyo electoral con el fin de: contribuir a dar legitimidad; fortalecer la inserción y ofrecer medios alternativos y democráticos para resolver las tensiones y, por ende, prevenir los conflictos violentos.

Los proyectos de apoyo electoral, aunque de carácter técnico, poseen una innegable dimensión política que debe reconocerse durante el diálogo sobre la cooperación al desarrollo entablado con las partes interesadas en los países socios. Este reconocimiento puede proporcionar a los agentes de la UE una percepción adicional respecto al funcionamiento de las instituciones nacionales más importantes.

Las conclusiones de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, las recomendaciones de la supervisión y evaluación de los proyectos y otros tipos de apreciaciones deberían ser compartidas por las delegaciones de la Comisión Europea con los Estados miembros de la UE, con el fin de reforzar y coordinar las medidas adoptadas.

26



Los proyectos y programas electorales también pueden brindar a la UE la posibilidad de entablar un diálogo político más eficaz con estos países sobre temas de mayor alcance en el ámbito de los derechos humanos, la democratización y la sociedad civil.

1.8 Elecciones posteriores a una situación de conflicto

Las elecciones posteriores a una situación de conflicto, y el tipo de situaciones que deberían considerarse de la misma índole, están rodeadas de cierta ambigüedad. A los efectos de la presente Guía, las elecciones posteriores a una situación de conflicto se abordarán como una categoría amplia de acontecimientos electorales, incluidos principalmente, aunque no de forma exclusiva, los casos de primeras elecciones después de la firma de acuerdos de paz, revoluciones y cambios de regímenes por decisión judicial. En general, se caracterizan por: la existencia de un entorno plagado de conflictos, la oposición violenta al proceso de paz y por la importante participación de la comunidad internacional en todos los aspectos del proceso electoral,



incluida, en ocasiones, una participación en las propias instituciones encargadas de la organización de las elecciones.

Las elecciones en situaciones posteriores a un conflicto son un elemento fundamental en el camino hacia la paz, la reconciliación y la democracia, un camino que puede ser bastante largo y que no puede imponerse desde el exterior. Representan una condición necesaria, pero no suficiente, para avanzar hacia un genuino desarrollo democrático, y la presencia de la comunidad internacional ha demostrado, en muchas de estas situaciones, ser capaz de ayudar a los dirigentes de las partes beligerantes a dar un paso hacia la reconciliación y llegar a un acuerdo en el marco de los convenios vigentes para expresar la oposición en términos razonables y democráticos.

Cabe señalar que las primeras elecciones después de un período de conflicto pueden deber su apoyo más a la oportunidad política, o a la necesidad de una misión de imposición/mantenimiento de la paz para el país, que al papel que desempeñan en el proceso global de democratización, o bien, a las consideraciones relativas a la preparación del país para celebrar efectivamente tales elecciones. Rafael López Pintor señala en su publicación de próxima aparición¹² que, en esas circunstancias, las elecciones “no disiparon las divisiones etnoculturales profundamente arraigadas”, sin embargo, “ayudaron a los antiguos combatientes a afrontar (dichas divisiones) de una forma civilizada y democrática. La presencia de la comunidad internacional en estas situaciones demostró, de hecho, ser capaz de hacer que los dirigentes de las partes beligerantes den un paso hacia la reconciliación y a la aceptación de las reglas de confrontación democrática.

27



Entre los ejemplos recientes de apoyo electoral en situaciones posteriores a un conflicto se cuenta la ayuda prestada a los procesos electorales de Haití y la República Democrática del Congo. En este contexto, es preciso tener presente que el camino hacia la democracia puede ser sumamente largo y que ésta no debe imponerse desde el exterior. De hecho, las elecciones celebradas en una situación posterior a un conflicto representan una condición necesaria, pero no suficiente, para avanzar hacia un auténtico desarrollo democrático

El oportunismo político de determinados grupos y élites no es una razón que justifique el apoyo de la Comisión Europea a un proceso electoral. La Comunicación 211/2001 sobre la prevención de conflictos apunta a las necesidades más apremiantes, “los países con potencial de conflicto suelen ser los países en los que el proceso democrático está menos avanzado, pero al mismo tiempo son los que más apoyo necesitan”. Un plan estratégico, diversificado y una intervención orientada a largo plazo, en plena coordinación con otros agentes internacionales puede ser vital para garantizar el camino hacia la paz y la reconciliación en el país.

En este tipo de operaciones, a menudo no pueden aplicarse las consideraciones habituales en términos de coste/beneficio, habida cuenta de que los criterios de evaluación responden más bien al objetivo político de consolidación de la paz y la creación de las condiciones previas para la futura

12 Rafael López Pintor, “Post conflict Elections and Democratisation”, publicación de USAID (de próxima aparición).

evolución democrática. El apoyo electoral en las situaciones posteriores a conflictos, debería concebirse desde el principio en el marco de los objetivos a largo plazo de sostenibilidad y desarrollo. Sin embargo, este tipo de intervenciones tienen que ser sopesadas utilizando criterios distintos a los aplicados a la evaluación de las elecciones en situaciones donde no existe un conflicto. Las reglas de participación para la evaluación de las elecciones en situación posterior a un conflicto tienen que ser diferentes a las aplicadas en situaciones en las que no existe un conflicto, y esta diferencia debe reflejar las razones del conflicto y la situación general de las relaciones de la Unión Europea con ese determinado país.

Otros criterios generales que es preciso tener en cuenta se refieren a la actitud concreta en el país de recepción hacia la participación de la UE, así como el tipo de participación internacional y sus condiciones. Es fundamental tener en cuenta los costes adicionales del apoyo a la organización de elecciones en una situación posterior a un conflicto, en particular: los gastos imprevistos, los gastos de seguridad y, naturalmente, todos los gastos vinculados a garantizar el proceso completo.

Del mismo modo, la forma de evaluación de la participación debe responder a diferentes criterios, lo que no quiere decir que deberían reducirse las expectativas, sino solamente reconocer que los criterios son diferentes y que las evaluaciones deberían apreciar la situación nacional y el impacto de la participación de la UE en relación con la propia historia del país así como dentro del contexto regional.



Capítulo 2

Apoyo electoral de la CE / Retrospectiva y perspectivas

2.1 Contexto histórico

Desde principios de la década de los años noventa, los programas de apoyo electoral han desempeñado un papel importante, y a veces fundamental, en los procesos de democratización de numerosos países que emergían de regímenes totalitarios, de conflictos, de sistemas políticos disfuncionales y dictaduras. La Comisión Europea actúa desde hace más de dos décadas en el ámbito del apoyo electoral y, a lo largo de este período, la forma de su actuación ha evolucionado mucho. Las misiones de apoyo electoral se iniciaron en 1993 por la observación de las primeras elecciones multipartidistas en Rusia y, en 1994, por las primeras elecciones plurirraciales en Sudáfrica. En 1994, la Comisión Europea también proporcionó ayuda financiera y técnica a acontecimientos electorales de reconocida y especial relevancia para su política exterior, como las elecciones legislativas y presidenciales de Mozambique, las primeras después del fin de la guerra civil. Las elecciones presidenciales de la Autoridad Palestina en 1996 fueron objeto a la vez de apoyo y de observación electoral.¹³

Desde entonces, el número y alcance de las actividades de la UE en el ámbito del apoyo electoral ha aumentado considerablemente. Aun cuando las misiones de observación electoral fueron financiadas principalmente por el presupuesto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), los proyectos de apoyo electoral se financiaron esencialmente a través de los fondos de cooperación al desarrollo, si bien siguieron programándose puntualmente para cada caso sin un enfoque estratégico ni sistematizado. Al final de la década de los años noventa, el entusiasmo inicial y el apoyo a menudo incondicional de los procesos electorales dieron lugar a un enfoque más razonado y realista. Pese a reconocer que, en muchos casos, la asistencia internacional fue crucial para impedir la manipulación generalizada de los resultados, reforzar la legitimidad de los grupos y partidos democráticos emergentes y obligar a los antiguos beligerantes a aceptar las reglas del juego democrático, también se experimentaron serias decepciones en relación con la evolución democrática esperada en países donde las elecciones habían sido posibles gracias a la financiación y los conocimientos técnicos internacionales.¹⁴ La Comisión Europea, a la par de otros donantes y proveedores de asistencia electoral, empezó a analizar más profundamente, y también a la luz del desarrollo democrático a largo plazo, el impacto de su apoyo a las elecciones en países que se encuentran en situaciones posteriores a un conflicto así como en democracias en transición o emergentes.

2.2 Actividades y estadísticas 2000-2005

Desde la aprobación de la Comunicación del 2000, ha aumentado la notoriedad de la Comisión Europea como entidad de apoyo electoral a escala mundial, principalmente debido al éxito y la visibilidad de sus actividades de observación electoral. Los principales factores de su éxito son el desarrollo de una metodología de observación clara y sistematizada, la creación de una línea presupuestaria

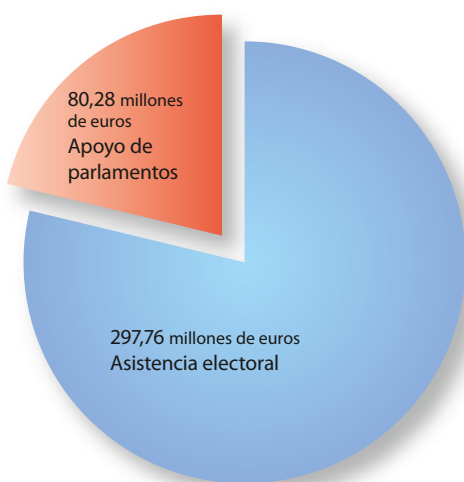
13 Comunicación sobre las misiones de apoyo y observación electoral, abril de 2000. COM(2000)≤191

14 En el mejor de los casos, sólo han resultado meras democracias electorales, y la satisfacción manifestada por los donantes ante los logros ha sido únicamente superficial, sin tener debidamente en cuenta la complejidad de los procesos de transición.

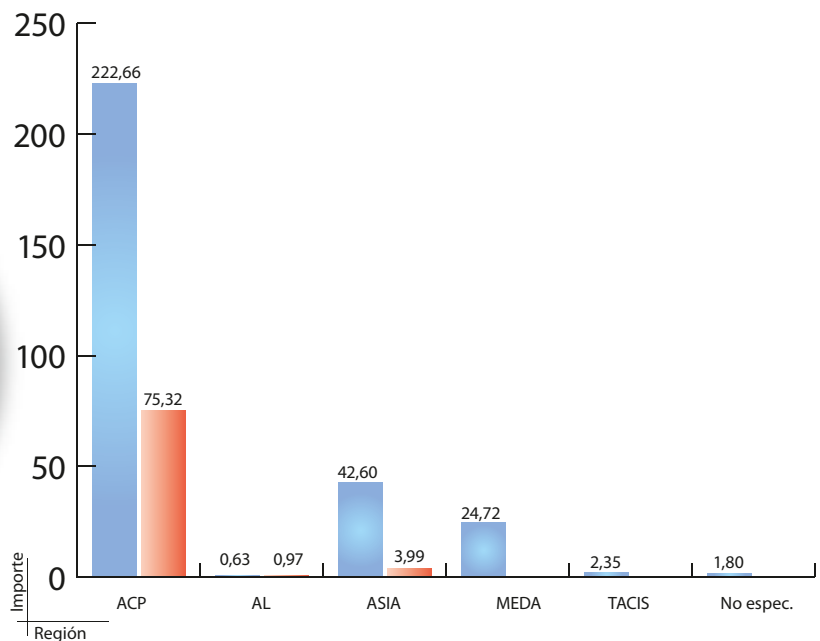
temática concreta para financiar todas las misiones de observación electoral así como la centralización de la gestión y la planificación en sus servicios centrales.

La Comisión Europea dedica considerables fondos a los proyectos de apoyo electoral. Entre el 2000 y el 2005, asignó más de 300 millones de euros a 80 proyectos de apoyo electoral en más de 40 países. Esta asistencia se financió por medio de una serie de instrumentos financieros que cubrían diferentes zonas geográficas, y que a su vez se complementaron mediante instrumentos temáticos y líneas presupuestarias horizontales. La ejecución de los proyectos incumbe a las delegaciones (descentralizadas) de la Comisión Europea y a las autoridades nacionales respaldadas por varios servicios de la Comisión (situados en los servicios centrales).

Financiación de la CE para la asistencia electoral y el apoyo de los parlamentos
Período 2000-2005 en millones de euros



Financiación de la CE para la asistencia electoral y el apoyo de los parlamentos por región
Período 2000-2005 en millones de euros





La Comisión Europea ha puesto en ejecución un gran número de proyectos en colaboración con las contrapartes nacionales, como por ejemplo:

- Apoyo a las operaciones generales de los organismos de gestión electoral así como a la prestación de conocimientos técnicos, con toda oportunidad, a estos organismos en Lesotho (2001), Camboya (2002), Madagascar (2002), Nigeria (2003), Malawi (2003), Cisjordania y Gaza (2002-2005), Indonesia 2004, República Centroafricana (2004) y Guinea Bissau (2004);
- Apoyo al proceso de desarrollo de la institución electoral en Cisjordania y Gaza (2002) y en la República Democrática del Congo (2005);
- Apoyo directo a las actividades de registro de votantes en Zambia y Ghana (2000), Chad (2001) y la República Democrática del Congo (2005);
- Apoyo y financiación de proyectos de educación cívica y educación de los votantes a través de organizaciones de la sociedad civil en Namibia (2000), Uganda (2001), Yemen (2003), Mozambique (2003 y 2004), e Indonesia (2004);
- Prestación de asistencia técnica a los observadores nacionales en Costa de Marfil (2000), Uganda (2001), Jamaica (2002) y Nigeria (2003);
- Contribución presupuestaria en Mozambique en 2003 y 2004;
- Apoyo a las elecciones posteriores a una situación de conflicto en Iraq (2005), Afganistán (2004 y 2005), Kosovo (2000-2004), Liberia (2005) y la República Democrática del Congo (2004-2006).

2.3 Experiencia adquirida, dificultades y logros

Un rasgo común de casi todas las intervenciones de apoyo electoral efectuadas anteriormente por la Comisión Europea, ha sido la demora en las fases de definición y formulación así como la carencia de un enfoque estratégico en cuyo marco pudieran situarse intervenciones concretas. En la mayoría de los casos, la actuación de la Comisión Europea intervenía después de la actuación de otros donantes y agentes de ayuda electoral internacionales, dado que era designada en respuesta a solicitudes concretas de asistencia formuladas por las autoridades competentes. La mayoría de las intervenciones de asistencia electoral de la Comisión Europea son contribuciones a proyectos cofinanciados por varios socios, lo que conlleva ventajas manifiestas en términos de coordinación de las actividades y de puesta en común de recursos y conocimientos técnicos. No obstante, la visibilidad de la Comisión Europea y la posibilidad de contar con opciones estratégicas diferentes no deberían verse comprometidas. Ambos aspectos pueden paliarse a la vez en los proyectos financiados conjuntamente y mediante acciones concretas suplementarias.

Algunas veces, los agentes que proporcionan apoyo electoral, los países socios y las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado una percepción general errónea de la capacidad de la Comisión Europea para definir e imponer sus propias prioridades en el ámbito del apoyo electoral, lo que les llevaría a considerarla como una mera fuente de financiación.

Es preciso reconocer que, en algunos casos, la aportación de la Comisión Europea a la preparación de operaciones financiadas conjuntamente se ha visto debilitada por una excesiva delegación de responsabilidades y una carencia de conocimientos en materia de apoyo electoral. Asimismo, la organización institucional interna de la Comisión Europea, la diversidad de los instrumentos financieros que han de utilizarse y la relativa rigidez de sus procedimientos contractuales y financieros tampoco la ayudaron a estar adecuadamente preparada para desempeñar un papel diferente en el ámbito del apoyo electoral y a reaccionar con suficiente rapidez para cambiar esta imagen general.



Se han desarrollado medidas e iniciativas concretas con el fin de permitir que los servicios de la Comisión Europea se ocupen de las diferentes fases del ciclo de operaciones relacionadas con el apoyo electoral para desempeñar un papel más activo encaminado a promover la visibilidad e incrementar el peso de la Comisión en el comité de gestión de los diferentes proyectos.

La organización de un proceso electoral es sumamente técnica en términos operativos, y la logística también resulta muy complicada. Sin embargo, estas dificultades no deben ocultar el hecho de que las elecciones son, ante todo, un acontecimiento político en todos sus componentes. La Comisión Europea no siempre ha estado preparada para reconocer la importancia política del proceso electoral, por lo que no ha apreciado el impacto político de los aspectos técnicos vinculados a éste como, por ejemplo, la delimitación de las circunscripciones electorales, el registro de los votantes, el registro de los candidatos, la validación de los resultados y los mecanismos de resolución de controversias electorales.

La importancia de contar con conocimientos sobre las operaciones internas que permitan entender e interpretar determinados acontecimientos puede ser realmente decisiva a la hora de decidir los lugares y los métodos de apoyo. Prueba fehaciente de ello es el éxito obtenido por los proyectos de apoyo donde las delegaciones disponen de los conocimientos técnicos necesarios en el ámbito electoral desde las primeras etapas de un determinado acontecimiento electoral. Otro rasgo común a muchos proyectos de apoyo electoral reside en la poca atención que se presta a la instauración de mecanismos de supervisión y evaluación adecuados en el proceso de apoyo electoral. En los tiempos en que el apoyo electoral se encontraba en sus inicios, se consideraba que la celebración de elecciones justificaba por sí sola este apoyo, sin preocuparse, o muy poco, de cómo mejorar su calidad o de cómo reforzar la capacidad, la responsabilidad y la independencia de las instituciones encargadas del proceso. No obstante, los logros del apoyo de la Comisión Europea a los procesos electorales no deben subestimarse. Queda claro el compromiso demostrado por la Comisión Europea a través de la calidad y el número de sus actividades de apoyo electoral, lo que ha permitido prestar un apoyo fundamental y eficaz a numerosos procesos electorales.



La experiencia confirma que las delegaciones de la Comisión Europea pueden desempeñar directamente un papel clave en la creación de instituciones y el desarrollo de capacidades en los países que se encuentran en una situación posterior a un conflicto, así como en las democracias emergentes y en transición, proporcionando apoyo a los procesos electorales. La experiencia también demuestra que las delegaciones de la Comisión Europea, que cuentan con el respaldo de los conocimientos técnicos en materia de apoyo electoral, son capaces de trabajar por sí solas y, con arreglo a los procedimientos contractuales y financieros de la Comisión, trabajar más eficientemente que muchas otras organizaciones con vistas al desarrollo de las capacidades de los organismos de gestión electoral.

2.4 Los retos futuros

Actualmente, la Comisión Europea es uno de los donantes más importantes en materia de apoyo electoral. Las prioridades fundamentales para el futuro apoyo de la Comisión Europea en este ámbito son:

- Incrementar la capacidad de intervención
- Mejorar la visibilidad y sostenibilidad de las intervenciones.



La Comisión Europea debe convertirse en un protagonista más estratégico y proactivo en este ámbito y cambiar su imagen de banco dispuesto a financiar proyectos electorales puntuales realizados, parcial o totalmente, por otros agentes que proporcionan asistencia, o proyectos electorales aislados.

Este enfoque requerirá un incremento de la capacidad interna de la Comisión Europea, a través de una formación específica sobre la eficacia del apoyo electoral y la instauración de herramientas prácticas y de un apoyo orientado a las operaciones. Asimismo, será preciso desarrollar asociaciones estratégicas y una colaboración más estrecha con los demás agentes a escala mundial en el ámbito del apoyo electoral. Esta óptica facilitará una mejor programación y una gestión más eficaz de los proyectos así como la adhesión a estrategias encaminadas a desarrollar las capacidades a largo plazo.

Deberá prestarse atención al papel y funciones de los organismos de gestión electoral fuera del período inmediato a las elecciones. Este tipo de apoyo cabe naturalmente en el contexto de desarrollo de la gobernanza democrática y la autonomía del país y debería programarse sin tener en cuenta su urgencia electoral inmediata. Los programas de apoyo eficaces, capaces de responder a la necesidad de abandonar la ayuda puntual en favor de la idea de reforzar el marco institucional, requerirán un respaldo de menor duración, pero más cualitativo.

34

La mejora de las modalidades de ejecución de las acciones y de los mecanismos de coordinación de los donantes será fundamental para obtener una coherencia política y actuaciones eficaces y sostenibles. El coste de las elecciones y los recursos disponibles inevitablemente desempeñan un papel clave para determinar las acciones que resultan sostenibles y las que no lo son. ¡Se han visto casos en los que el coste de las elecciones es superior al 1% del PIB (producto interior bruto) del país! Así, es importante intentar disminuir los gastos de organización de las elecciones y, en general, tener siempre en cuenta el aspecto de la sostenibilidad.

Por tanto, para la Comisión Europea, el reto consiste en definir, con un margen de tiempo suficiente, las posibilidades de respaldar directamente a las instituciones nacionales y continuar desarrollando su asociación con otras organizaciones.

Por último, al igual que los demás donantes y proveedores de apoyo electoral, la Comisión Europea se enfrentará a nuevas dificultades y retos en un futuro próximo habida cuenta de la mayor complejidad y la rápida evolución del proceso electoral, producto de una utilización cada vez más asidua de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esta tendencia aún no ha suscitado un notable cambio de enfoque en la forma en que los donantes contribuyen a estos procesos. Las importantes cuestiones relativas a los costes de ejecución, la eficacia de las acciones y la sostenibilidad de los cambios introducidos constituirán un reto ineludible para todos los interesados en este ámbito.



Capítulo 3

Nuevo enfoque hacia procesos electorales sostenibles

3.1 Perspectiva general de los beneficiarios y de las partes interesadas

En la mayoría de los casos, los dos principales ámbitos de intervención para un apoyo electoral eficaz y sostenible son a) el apoyo al desarrollo de instituciones fiables y transparentes para la administración del proceso electoral, los organismos de gestión electoral y b) el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que participan de diversas formas en el proceso electoral.

Las actividades de educación cívica e información de los electores deben apoyarse con una perspectiva a largo plazo, lo que significa que deben proseguirse durante los períodos que separan una y otra elección. De este modo, cabe esperar que los proyectos compensen algunas desigualdades electorales, en particular, en relación con los grupos desfavorecidos. Aun cuando son los organismos de gestión electoral correspondientes los que tienen la autoridad para llevar a cabo estas actividades, su realización requiere que las partes interesadas que participan en ellas sean independientes, lo que garantiza una diversidad de opiniones y enfoques. Este puede ser un factor vital para el surgimiento de una voluntad política diferente en un determinado país.

36 Las actividades de apoyo de los esfuerzos nacionales o regionales para la observación de los procesos electorales, la supervisión de los medios de comunicación, la formación de periodistas, la difusión de información sobre los mecanismos de resolución de controversias electorales y la formación a la gestión de conflictos electorales también desempeñan una función crucial en la promoción y la defensa de la democracia en todos los países. La existencia de estas actividades puede impedir a los organismos de gestión electoral abusar de su posición. Del mismo modo, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil internacionales, regionales y nacionales que participan en tales actividades permite a la Comisión Europea equilibrar sus intervenciones. Puede ser de utilidad cuando la Comisión corre el riesgo de encontrarse demasiado vinculada al partido o a la coalición en el poder.

En todas las etapas del ciclo de gestión de los proyectos y, en concreto, en las etapas de programación, definición y formulación, es importante entender claramente la naturaleza de todos los beneficiarios y las partes interesadas que participan en el apoyo electoral. La coordinación en todas las etapas y en los distintos niveles es un elemento fundamental, que suele subestimarse, para el éxito de un programa.

A) ORGANISMOS DE GESTIÓN ELECTORAL

Actualmente, la definición para designar la instancia a la que se ha dado autoridad en un determinado país para organizar y llevar a cabo los procesos electorales es la de organismos de gestión electoral.¹⁵

15 Véase "Comparative Experiences in Electoral Management Bodies, Rafael López Pintor, ponencia elaborada y presentada en la Global Practice Meeting on Electoral Assistance del PNUD, 15.11.2004, Manila.



La complejidad de la gestión electoral y los conocimientos especializados que requiere hacen necesaria la designación de una institución o instituciones destinadas a asumir la responsabilidad de las actividades electorales. Estos organismos adquieren distintas formas y tamaños, con un amplio abanico de denominaciones del mismo tenor, entre ellas, “comisión electoral”, “departamento de elecciones”, “consejo electoral”, “unidad electoral” y “junta electoral”. El término “organismo de gestión electoral” se ha acuñado para referirse al órgano u órganos responsables de la gestión electoral, cualquiera que sea su marco institucional vigente.

“Un organismo de gestión electoral es una organización u órgano jurídicamente responsable cuya única finalidad consiste en administrar uno o más elementos esenciales para la realización de las elecciones así como los instrumentos de democracia directa, tales como referéndums, iniciativas ciudadanas y los votos de revisión o destitución, si éstos forman parte del marco jurídico. Estos elementos fundamentales incluyen:

- la definición del electorado;
- la recepción y la validación de las candidaturas de los participantes electorales (para elecciones, partidos políticos o candidatos);
- la realización del escrutinio;
- el examen de las papeletas de voto y
- el cálculo de los votos”.¹⁶

Si estos elementos esenciales se asignan a distintos organismos, todos aquellos que compartan algunos de estos elementos pueden ser considerados organismos de gestión electoral. Un organismo de gestión electoral puede ser una institución autónoma o una unidad de gestión distinta dentro de una institución de mayor tamaño, que también puede asumir tareas no electorales.

Además de estos elementos esenciales, un organismo de gestión electoral puede asumir otras tareas conexas a la realización de elecciones e instrumentos de democracia directa, como el registro de electores, la delimitación de los distritos, la educación y la información de los electores, el control de los medios de comunicación y la resolución de desavenencias electorales. En cambio, no es un organismo de gestión electoral como tal aquel que tiene solamente otras responsabilidades distintas a las siguientes, por ejemplo,

- la delimitación de los distritos electorales (una comisión de delimitación de distritos o circunscripciones),
- la resolución de desavenencias electorales (un tribunal electoral),
- la supervisión de los medios de comunicación (una comisión de supervisión de los medios de comunicación) o la realización de la educación e información de los votantes (una comisión de educación cívica)

16 *Electoral Management Design Handbook, International IDEA, 2007*

ya que no administra ninguno de los “elementos esenciales” antes mencionados. Del mismo modo, una oficina de estadísticas que elabore padrones electorales como parte del proceso general de registro de la población no se considera un organismo de gestión electoral.

El organismo de gestión electoral es, por definición, en todo país al que se presta apoyo electoral, el principal beneficiario de este apoyo, el cual puede distribuirse en cuatro categorías: **a)** financiación de las operaciones electorales, **b)** asesoramiento técnico, **c)** formación, **d)** suministro de material. En algunos casos, puede abarcar las cuatro categorías. El organismo de gestión electoral también puede ser una de las partes interesadas más importantes en numerosos proyectos electorales destinados a la sociedad civil. El principal riesgo que conlleva el prestar ayuda a un organismo de gestión electoral es que existe la posibilidad de que la institución no sea percibida como imparcial o independiente, o de hecho pudiera estar controlada por el partido o la coalición en el poder. La ayuda destinada a mejorar la capacidad técnica del organismo de gestión para llevar a cabo el proceso electoral pudiera considerarse perjudicial en contextos donde no puedan observarse mejoras equivalentes en la esfera política.

38



El mandato del organismo de gestión electoral puede confiarse a distintas autoridades según los países. Se distinguen tres grandes familias de organismos de gestión electoral en el mundo: a) el modelo “gubernamental”, muy extendido en las antiguas democracias occidentales, donde el Ministerio del Interior y las autoridades municipales locales administran las elecciones; b) el modelo “francés” o “mixto”, con procesos electorales administrados por una oficina gubernamental bajo la supervisión de comisiones generalmente compuestas de jueces y representantes de los partidos políticos; c) el modelo de “comisión independiente”, más reciente, pero muy extendido, según el cual algunas comisiones independientes administran los procesos electorales de manera totalmente independiente* del poder ejecutivo. De acuerdo con estudios recientes, este último modelo se ha impuesto como predominante.**

* Más “jurídicamente” independientes que “totalmente” independientes. En la mayoría de los casos dependen financieramente del gobierno.

** Rafael López Pintor, en la página 3 de su reciente trabajo titulado *Comparative Experiences in Electoral Management Bodies*, señala que “algunas pruebas concluyentes procedentes de todas las regiones del mundo ponen de manifiesto que en un 80% de las elecciones democráticas son realizadas por comisiones electorales independientes, ya sea totalmente (53%), o supervisando el trabajo de agencias gubernamentales (27%). Solamente en un 20% de los casos, en general como un resabio histórico de las democracias más antiguas, las elecciones son administradas exclusivamente por órganos del ejecutivo a nivel central o local”.

En tales circunstancias, puede resultar muy difícil hacer una elección, pero el apoyo técnico a menudo puede adaptarse para mejorar la transparencia y la eficacia de la institución, y contribuir en todo caso al desarrollo positivo del contexto político.

B) ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil y sus organizaciones a menudo son los beneficiarios de proyectos de apoyo electoral y siempre serán una de las partes interesadas de todo proyecto de este tipo. Las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales son el canal privilegiado para difundir información a los electores y hacer llegar la educación cívica a las “bases”, o a grupos concretos a los que por una razón u otra no llegue la campaña pública general. A los donantes suele gustarles apoyar proyectos de educación cívica administrados por organizaciones de la sociedad civil porque es un ámbito frecuentemente descuidado por las autoridades nacionales, y porque esos proyectos les dan la oportunidad de apoyar el proceso electoral sin dar la impresión de sostener al Gobierno o a organismos de gestión electoral no imparciales.

Esta preferencia o especial interés en la sociedad civil en períodos de elecciones es muy conocido en el medio de las organizaciones de la sociedad civil, y puede llevar a personas poco escrupulosas a crear nuevas organizaciones solamente con el fin de obtener fondos de los donantes. Aun así, en muchos casos, la diversificación del abanico de ONG que pueden recibir subvenciones de la Comisión Europea es un objetivo deseable. En efecto, algunas ONG pequeñas o periféricas podrían contar con mecanismos eficaces para llegar a determinados grupos desfavorecidos. Asimismo, algunas pequeñas ONG pueden ser designadas como beneficiarias de proyectos de asistencia técnica aun antes de que lleven a cabo actividades de educación cívica o información de los electores. Una formación específica sobre los procedimientos electorales a menudo incrementará la precisión y la coherencia de los mensajes.

Una actividad importante de las organizaciones de la sociedad civil, que merece atención y apoyo de los donantes, es la realización de encuestas y estudios. Puede tratarse de estudios preelectorales (comportamientos respecto a la inscripción de electores, o auditorías de los registros, sondeos, o conocimiento de los procedimientos electorales), o post electorales (auditorías de los padrones electorales, la participación, comportamiento de los electores, dificultad del escrutinio, etc.). Son un medio útil para evaluar los conocimientos de los votantes potenciales y ayudar luego a diseñar programas específicos de información. Las encuestas o estudios postelectorales también son eficaces para evaluar el impacto de los proyectos de información de los electores y de educación cívica y reunir información importante sobre las elecciones, que luego podrá utilizarse para futuras reformas.

C) GRUPOS DE OBSERVADORES NACIONALES

Los grupos de observadores nacionales son esenciales para garantizar la transparencia e integridad del proceso electoral. Habida cuenta de que sus miembros proceden de la sociedad civil, a menudo representan un amplio abanico de intereses. Muchas de las observaciones mencionadas en el apartado anterior se aplican también en el caso de los grupos de observadores nacionales, tanto en términos positivos como negativos.

Estos grupos desempeñan una función importante muy específica en el marco electoral, puesto que abarcan el abanico completo de actividades de forma mucho más amplia que todo grupo de observadores internacionales. En realidad, uno de los objetivos de la observación internacional es convertirse progresivamente en innecesaria y delegar sus deberes de observación a grupos nacionales y regionales en las democracias establecidas.

Un punto débil mencionado a menudo en las evaluaciones de los resultados por parte de los observadores nacionales es la importancia desproporcionada que conceden a pruebas anecdóticas y su excesiva crítica a determinados aspectos del proceso, sin contar con elementos fiables ni corroborados que hagan valer sus afirmaciones.



La sociedad civil, a la par de los partidos políticos y los medios de comunicación, es un elemento de vital importancia para la actividad democrática, ya que comporta la participación popular y el activismo cívico. Las agrupaciones de la sociedad civil pueden fomentar eficazmente la materialización de una voluntad popular y política que es fundamental, en toda sociedad, para la democracia. Sin embargo, para que un proceso democrático se arraigue y consolide, es preciso protegerlo. Esta protección requiere la elaboración de una legislación apropiada, la articulación de los derechos, la defensa del Estado de Derecho, el establecimiento de condiciones electorales equitativas, la responsabilidad del Gobierno, medios de comunicación profesionales y un compromiso constructivo de las fuerzas políticas. Supervisar estos elementos es crucial para entender la evolución de un país y ejercer presión en favor de un desarrollo positivo, de ahí la importancia del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.*

** Promoting and Defending Democracy. The Work of Domestic Election Observer Groups Around the World. ERIS 2005*

Recientemente, la Comisión Europea tiene una clara tendencia a proporcionar a los grupos de observadores nacionales una asistencia técnica (incluida la de recabar fondos) más que una mera ayuda financiera. Este tipo de apoyo, que también fomenta la creación de una plataforma o red, o de un número muy reducido de ellas, impide la proliferación de grupos puntuales y garantiza así que se proporcione un apoyo más concreto y sostenible a grupos cuyos integrantes están muy comprometidos. Más importante aún, este enfoque aborda la metodología de los grupos de observación nacionales, velando por el cumplimiento de las normas electorales internacionales y regionales existentes.

D) ENTIDADES POLÍTICAS (PARTIDOS POLÍTICOS, CANDIDATOS Y COALICIONES)

Las entidades políticas son un ingrediente esencial de todo proceso electoral, pero rara vez han sido objeto de una asistencia financiada por la Comisión Europea por razones evidentes de neutralidad así como debido al temor de que se piense que apoya a uno u otro bando político. Por tanto, su asistencia siempre ha sido competencia de fundaciones internacionales con determinadas afiliaciones

políticas. Aun cuando este aspecto sigue siendo una consideración primordial a la hora de evaluar las posibilidades de ayuda, debe hacerse hincapié en que existen numerosos medios, hasta ahora no explotados, de aportar asistencia técnica neutra a los partidos políticos. Este aspecto ha causado numerosos desacuerdos entre los responsables de los partidos y los administradores electorales. Los programas destinados a facilitar a las entidades políticas una comprensión de las normas técnicas que permitan participar eficazmente en el proceso electoral (derecho electoral, leyes relativas a los medios de comunicación, leyes relativas a los partidos políticos, procedimientos del organismo de gestión electoral) pueden considerarse como un medio importante para favorecer un desarrollo democrático y un discurso pluralista en toda sociedad.

Una forma eficaz de aportar este tipo de apoyo al mismo tiempo que se garantiza la neutralidad del proyecto podría ser encauzarlo a través del organismo de gestión electoral, lo que representaría una buena herramienta de promoción para el propio organismo de gestión e incrementaría considerablemente su credibilidad. No obstante, los intereses de los organismos de gestión electoral y de los partidos políticos pueden entrar en conflicto si estos últimos impugnan los procedimientos de los primeros. Así, encauzar el apoyo a través de los organismos de gestión electoral puede suscitar la desconfianza entre las partes. Las necesidades técnicas más importantes a las que puede responderse mediante programas de formación e información concretos se refieren a los procedimientos de registro de electores; las condiciones de inscripción de los partidos políticos como entidades legales; las condiciones de verificación de los partidos políticos o de los candidatos para acontecimientos electorales concretos; las disposiciones relativas a la revelación de información financiera y a la financiación de las campañas así como a los procedimientos en caso de recurso y reclamación. (Véase también la guía del PNUD relativa al compromiso con los partidos políticos).

41

E) MEDIOS DE COMUNICACION

Los medios de comunicación tienen una gran influencia en todo acontecimiento electoral y es preciso supervisarlos y apoyarlos en igual medida. La libertad de expresión y la igualdad de acceso a los medios de comunicación son las piedras angulares de todo proceso democrático fructífero. Sin la garantía de estos derechos civiles y políticos, no se reunirían las condiciones de una elección fiable.

En relación con las elecciones, son tres las dimensiones de las actividades de información que requieren una atención especial. La primera se refiere a los medios de comunicación como un mecanismo de difusión inicial de información a los electores y la difusión más general de información sobre las elecciones. Los medios de comunicación pueden utilizarse para proporcionar información al electorado, revelar casos de incompetencia o de corrupción, hacer valer o destruir partidos políticos y candidatos así como calmar o avivar una situación en particular, según la manera en que actúen. Los periodistas tienen una enorme responsabilidad y deben hacer su trabajo de manera imparcial y eficaz. Esta profesionalidad es difícil de encontrar en países que acaban de desprenderse de estructuras políticas autocráticas y donde la prensa libre se encuentra en estado embrionario, de ahí la necesidad de apoyar a los medios de comunicación y de asistirlos en sus relaciones con las principales partes

interesadas en el marco de las elecciones. Esta asistencia puede incluir una formación concreta de los periodistas para la elaboración de reportajes sobre elecciones.

La segunda dimensión está vinculada a la utilización de los medios de comunicación por parte de los grupos políticos para difundir mensajes políticos. El contexto jurídico en el que se organizan algunas elecciones deberá incluir una ley relativa a los medios de comunicación que cubran la financiación y la atribución de los espacios, así como de la duración concedida a los partidos políticos en período de campaña electoral. El acceso equitativo a los medios de comunicación es una cuestión que requiere un apoyo más coherente y continuo y sólo puede analizarse mediante programas de seguimiento de los medios de comunicación metodológicamente adecuados. La Comisión Europea podría sacar provecho de la experiencia adquirida por las misiones de apoyo y observación electoral en las técnicas de seguimiento de los medios de comunicación y proponer una asistencia técnica orientada a los esfuerzos nacionales destinados a realizar el seguimiento de los medios de comunicación.

La tercera dimensión se refiere a la relación entre el organismo de gestión electoral y los medios de comunicación. Estos pueden hacer mucho para mejorar la imagen del organismo de gestión electoral entre las partes interesadas y favorecer la transparencia global del proceso electoral. Para ello, han de alentar y apoyar al organismo de gestión electoral para que proporcione una información continua y apropiada.

42

F) OTROS PARTICIPANTES

Existe una serie de instituciones nacionales, no mencionadas hasta ahora, que pueden participar en los programas de apoyo electoral, dependiendo de las actividades que deban realizarse y el método elegido para aportar la ayuda. En general, los ministerios de planificación y del interior participarán en todas las operaciones de logística electoral, mientras que los ministerios de hacienda y de asuntos exteriores intervendrán en caso de apoyo financiero y acciones financiadas por fondos exteriores, pero que han de llevarse a cabo según las normas del país. Asimismo, puede recurrirse a las fuerzas de seguridad para garantizar la logística y la seguridad del material así como la de los colegios electorales y los centros de escrutinio.

Entre otros destinatarios de un posible apoyo se incluyen las agencias de vigilancia de los medios de comunicación así como, en algunos casos, el poder judicial, cuando la ayuda se orienta hacia el desarrollo de los medios de comunicación o los órganos de resolución de litigios electorales.

El poder legislativo (parlamento) también puede recibir apoyo electoral en relación con la elaboración o la revisión de la legislación electoral.

El ministerio de educación puede participar en la autorización, la aplicación y la supervisión de la educación cívica y de los votantes en las escuelas. Asimismo, existe la posibilidad de que las instituciones descentralizadas del Estado participen en operaciones electorales, motivo por el cual ameritan la atención de los programas de ayuda.


3.2 El nuevo enfoque

Como ya se dijo antes, aun cuando las elecciones no equivalen a democracia, siguen constituyendo una etapa esencial en el desarrollo democrático de todo país. En ocasiones, son necesarias varias elecciones para que un país se encamine firmemente en la vía democrática. La transición de una democracia electoral a una democracia participativa puede tomar hasta una década, o inclusive más.

En estas situaciones, el apoyo de donantes exteriores adquiere gran importancia tras las primeras elecciones, ya que no estarán presentes todos los controles y el equilibrio de poderes requeridos para un funcionamiento eficaz de la democracia. Además, cabe la posibilidad de que existan grupos de poder preestablecidos que pueden aprovecharse de la situación para desviar el proceso de democratización en favor de sus intereses, o pretender reintroducir un régimen autocrático a través de la cínica explotación de las debilidades de una joven democracia. Este es el contexto en el que se concibe actualmente el apoyo electoral, el de apoyar la transición democrática de los países socios así como la evolución y la consolidación de las instituciones que lo garantizan.

Últimamente, la atención que se dedica al apoyo a los procesos electorales se vuelca más decididamente hacia formas de asistencia que atienden la complejidad operativa y la periodicidad de los procesos electorales. Esta perspectiva implica actividades capaces de garantizar el fortalecimiento, el desarrollo de la capacidad de las instituciones y organizaciones encargadas del proceso electoral mediante la transferencia de conocimientos técnicos y tecnología necesarios. Por tanto, la intervención debe programarse con varios años de antelación a la fecha de las elecciones, continuarse una vez concluidas éstas y entre los períodos electorales.

43



Todos los países democráticos pretenden desarrollar y mantener una administración electoral sostenible e imparcial, objetivo manifiesto en el que también se centra toda ayuda electoral. Aun las democracias maduras, en su continuo esfuerzo por mejorar y perfeccionar sus propios sistemas electorales, están constantemente en busca de métodos de absorción de costes y de una mayor sostenibilidad. En última instancia, el objetivo general de todos los proyectos de apoyo electoral es hacer del proceso electoral una operación libre y justa, que resulte fiable, transparente y al mismo tiempo sea administrada en términos de coste-beneficio y sostenible por parte de instituciones responsables. Así, se garantizan los derechos de todas las personas habilitadas para participar en la operación (electores y candidatos).

En condiciones ideales, todo proyecto de apoyo electoral debe tener como finalidad desarrollar las capacidades de la nación para financiar sus propias elecciones; sostener estructuras clave perennes; establecer su legitimidad a los ojos del electorado y no perder de vista el objetivo a largo plazo de la ayuda más allá del acontecimiento electoral inmediato. La sostenibilidad puede buscarse de distintas maneras, a través de una serie de actividades, pero siempre debe situarse en el contexto adecuado y realizarse a la par de la evolución institucional que tiene lugar en otras esferas.

Desarrollar instituciones demasiado avanzadas o ajenas al entorno político e institucional del país puede conducir al fracaso. La sostenibilidad adecuada de los proyectos se ha mejorado mediante acciones como la centralización y la informatización de las bases de datos de electores; la introducción de una impresión protegida y descentralizada de las papeletas de voto (para los grandes países); el desarrollo de procedimientos de licitación y adjudicación de contratos más transparentes y competitivos; la compra de material reutilizable; el suministro de programas de información y autoaprendizaje multimedia; la búsqueda de coherencia en los procedimientos electorales a distintos niveles y, cuando proceda, recurrir a funcionarios experimentados de otras instituciones oficiales como personal en el ámbito de las elecciones.

Sin embargo, la sostenibilidad sólo se consigue mediante una planificación a largo plazo, fruto de un fuerte compromiso y una reflexión estratégica, aspectos que tienden a desaparecer o a dejarse de lado en las jóvenes democracias, especialmente en el período que precede un acontecimiento electoral, cuando el tiempo es corto y la presión política intensa. A menudo, los organismos de gestión electoral tienen que hacer esfuerzos para imponer tales prácticas ante la fuerte oposición, o inclusive la obstrucción, de parte de otras instituciones oficiales que no aceptan su independencia. Las nuevas tecnologías pueden aportar una ayuda valiosa para lograr este objetivo, pero solamente cuando el organismo de gestión electoral en cuestión haya adquirido una confianza y una credibilidad suficientes.

44

A pesar de todas las declaraciones de intenciones, la sostenibilidad no puede ser el objetivo inmediato de los proyectos de apoyo electoral, al menos durante las dos o tres primeras generaciones de elecciones de un país socio.

Después de todo, la sostenibilidad no puede realizarse efectivamente hasta que el organismo de gestión electoral se imponga como una institución creíble e independiente ante todas las partes interesadas. Paradójicamente, un organismo de gestión electoral a menudo puede imponerse únicamente demostrando su capacidad para organizar elecciones auténticas y fiables, lo que a veces induce a buscar desafortadamente soluciones mágicas. Así, recae sobre el organismo de gestión una presión constante para organizar sus dos o tres primeras elecciones (cuando la ayuda exterior es cuantiosa) muy por encima del umbral de sostenibilidad real de los países interesados.

Este es un momento crucial de la transición democrática de una joven democracia, que puede necesitar de una reforma constitucional y ajustes jurídicos importantes. Con todo, estas necesidades a menudo se descuidan, dando pie a evoluciones peligrosas. La Comisión Europea puede desempeñar, precisamente en esta etapa, un papel fundamental.



Como consecuencia, las elecciones de primera generación celebradas en numerosos países nuevos o democracias emergentes pueden organizarse, pese a ser evaluadas muy positivamente por los observadores y los analistas políticos, según procedimientos y modelos no siempre adaptados en una perspectiva a largo plazo. A veces, sobre todo cuando la comunidad internacional se ha implicado mucho no sólo en la ayuda sino también en la organización de las elecciones, se hace necesario un replanteamiento completo de estos modelos conceptuales en una fase en la que muchos proveedores de apoyo electoral ya pasaron a otra fase y las evaluaciones de los analistas consideran que el país se encuentra ya firmemente encaminado hacia la democracia.

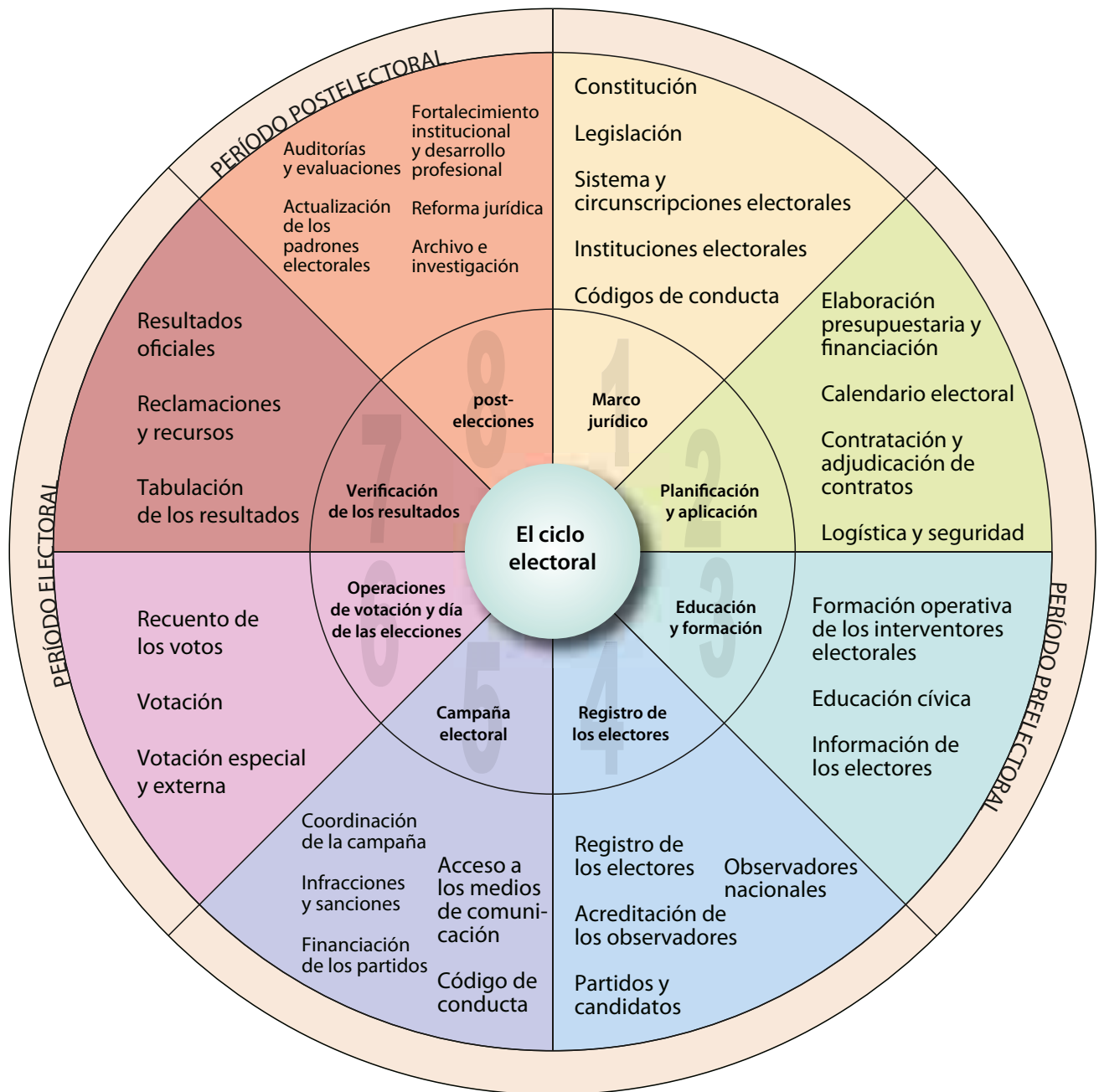
3.3 El ciclo electoral

La concepción de las elecciones como un acontecimiento único cada cuatro o cinco años ya no es un elemento central en la política de ayuda exterior de la Comisión Europea. Las intervenciones de este tipo no son interesantes en términos de costes/beneficios cuando se tienen en cuenta las repercusiones sobre la gobernanza y el desarrollo.

Como ya se señaló antes, en la presente Guía, este enfoque poco sistemático causó el derroche de recursos y la duplicación de programas de ayuda, ya que cada uno se concentraba en un solo acontecimiento electoral de interés inmediato. Sin embargo, es innegable que en muchos casos, la estrategia que estriba en apoyar acontecimientos electorales puntuales sigue teniendo numerosos adeptos entre los donantes y cuenta con una fuerte adhesión en las esferas políticas de muchos países donantes debido a la visibilidad y el impacto que esta ayuda garantiza a cambio.

El enfoque alternativo consiste en considerar el proceso electoral como una actividad continua o cíclica más que como acontecimientos organizados de manera discontinua. Además de los principios de buena gobernanza y sostenibilidad en virtud de los cuales es mejor sostener los organismos de gestión electoral que acontecimientos electorales puntuales, este enfoque se apoya en otras consideraciones importantes. Por ejemplo, incrementar la participación en el proceso democrático y compartir los valores democráticos; la aplicación de buenas prácticas de gestión; la utilización eficaz de los recursos nacionales y propiciar el desarrollo de sinergias con otras instituciones oficiales. Todos estos elementos podrían reducir considerablemente los gastos electorales.

En concreto, las evaluaciones y recomendaciones que siguen cada acontecimiento electoral (como las actas internas de los organismos de gestión electoral, los controles inter pares, los informes de los observadores nacionales e internacionales, las auditorías externas) deben definir el objeto de las siguientes reformas. El siguiente diagrama, preparado en colaboración con IDEA, intenta ilustrar la complejidad del ciclo electoral y, a partir de esos elementos, las actividades que la Comisión Europea puede tomar la decisión de apoyar. Se divide en ocho fases, del período preelectoral al período postelectoral y la etapa de las elecciones propiamente dicha.



La situación ideal, desde el punto de vista del desarrollo de la gobernanza, es que al inicio de cada nuevo ciclo electoral, que en realidad comienza al final del precedente, se programen y apoyen un conjunto de reformas más precisas y cualitativas. El objetivo reside entonces en establecer organismos de gestión electoral responsables y profesionales capaces de garantizar el respeto de las normas democráticas necesarias para que una elección se desarrolle de manera satisfactoria, sin prestar atención a las presiones políticas. En este contexto, todos los participantes están en condiciones de desempeñar su papel en el proceso electoral sin que interfiera su posición como elector consciente, o candidato respetuoso de los procedimientos, etc.



De llevarse a cabo en los períodos intermedios entre dos elecciones varias actividades relacionadas con éstas, como la actualización de los padrones electorales, la educación cívica y la educación de los electores o una normativa financiera transparente para los partidos políticos, podría obtenerse un efecto extremadamente beneficioso para la organización de los siguientes acontecimientos electorales. Si, por el contrario, se realizan sólo durante el período inmediatamente anterior a las elecciones, éstas resultarán generalmente menos eficaces, menos transparentes y más costosas. Además, la movilización eficaz de la ayuda externa será más problemática, ya que a menudo es demasiado tarde para invertir de la manera más apropiada fondos que se reciben sólo unos meses antes de las elecciones.

3.4 Estrategias a corto y largo plazo en los ciclos electorales

El desarrollo de estrategias a largo plazo cada vez más complejas no pone necesariamente fin al apoyo a corto plazo de los acontecimientos electorales. Sin embargo, la definición y formulación del apoyo a corto plazo requiere un enfoque distinto y una mejor apreciación del contexto en el que se proporciona. En todas partes siempre existirán acontecimientos electorales políticamente sensibles convocados con muy poca antelación, derivados de súbitos cambios de régimen, crisis políticas, o progresos inesperados en conflictos que datan de mucho tiempo atrás y que requerirán ayuda urgente.

Anteriormente, se creía que, en tales situaciones, las elecciones serían por sí solas un gran salto hacia la democracia. Este punto de vista presta a las elecciones una enorme importancia para el desarrollo de la democracia y, para que representen lo que se espera de ellas, se requiere un apoyo sin reservas de los partidos políticos y del electorado (las elecciones bosnias de 1996 son el ejemplo más notable). En cambio, todo tipo de apoyo a corto plazo puede vincularse más bien con programas de democratización y gobernanza más amplios con vistas a una estrategia coherente y coordinada.

Muy a menudo, en numerosos programas de asistencia exterior, sigue manifiesta una dicotomía fundamental entre, por un lado, la preocupación de invertir en el desarrollo de las capacidades (aspecto intrínseco a todo proceso a largo plazo) y, por otro, la voluntad de obtener los mejores resultados posibles en el plazo tan breve que representa el período electoral. Más allá de las formulaciones habituales y los tópicos para obtener un desembolso de fondos rápido para un determinado proceso electoral, es objetivamente difícil pretender desarrollar las capacidades en un proyecto de ayuda a corto plazo que suele ser esencialmente de carácter operativo e implica plazos fijos. Si los donantes concedieran durante los doce meses que siguen a las elecciones una financiación destinada a apoyar actividades equivalente a la que conceden un año antes para apoyar las elecciones, podría trabajarse más con las instituciones fundamentales con el fin de obtener resultados sostenibles.

Una buena comprensión de los distintos componentes y etapas de un ciclo electoral es una condición preliminar para una mejor planificación y permite reflexionar sobre las solicitudes de apoyo

electoral urgente clarificando desde el principio lo que es posible realizar a corto plazo y lo que debe ser objeto de programas y proyectos distintos a más largo plazo.

La comprensión de las necesidades y las ayudas posibles en cada una de las etapas del ciclo electoral puede ser de una importancia capital para las delegaciones de la Comisión Europea, los funcionarios de sus servicios, los coordinadores geográficos y las autoridades nacionales, ya que les permite planear mejor su estrategia global de ayuda a largo plazo en el documento de estrategia por país. El período que sigue inmediatamente a las elecciones debe considerarse especialmente ideal para la selección de los programas o proyectos de apoyo electoral que merecen la atención de la Comisión.

3.5 Fortalecimiento institucional y desarrollo de las capacidades¹⁷



Fomentar organismos de gestión electoral responsables, sostenibles y profesionales es el mejor medio de que disponen los que proporcionan apoyo electoral para garantizar elecciones auténticas y fiables. Las estrategias de apoyo a largo plazo deben incluir a la vez el fortalecimiento institucional y el desarrollo de las capacidades, aun cuando los dos tipos de actividades puedan, hasta cierto punto, superponerse desempeñando dos funciones diferentes, pero interdependientes. El fortalecimiento institucional se refiere principalmente al apoyo que se requiere en las primeras etapas de la creación de la autoridad electoral y la aprobación de las disposiciones jurídicas correspondientes que salvaguarden su estructura organizativa y su mecanismo de nombramiento garantizando al mismo tiempo su independencia y eficacia (tanto a nivel central como a nivel local).

“El desarrollo de las capacidades es el proceso por el cual los individuos y las organizaciones crean y refuerzan sus capacidades en el tiempo. El apoyo al desarrollo de las capacidades radica en las contribuciones

17 Este apartado debe leerse conjuntamente con la publicación de la Comisión Europea Institutional Assessment and Capacity Development, Why, What and How, EuropeAid, CE, septiembre de 2005

y los procesos que los participantes exteriores, sean nacionales o extranjeros, pueden proporcionar para catalizar o apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas, de las organizaciones, o de una red de organizaciones".¹⁸ En el ámbito electoral, el desarrollo de las capacidades hace referencia al fortalecimiento de las competencias de dirección, de administración y operativas del personal empleado por la autoridad electoral y es una actividad constantemente necesaria, no solamente para los recién contratados. Por tanto, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de las capacidades son dos tipos de actividades interrelacionadas. Fortalecer los pilares de la institución electoral le permite sobrevivir a una fuerte rotación del personal y guardar una memoria institucional suficiente para formar al nuevo personal y documentar los procesos pertinentes.

Existen actividades que pueden desarrollar las capacidades institucionales y a la vez fortalecer al organismo de gestión electoral, como, por ejemplo, los procedimientos de control interno específicos, o los proyectos de reforma jurídica. Otros programas más sofisticados, pero cada vez más necesarios, se centran más en la racionalización de la estructura organizativa y territorial del organismo de gestión electoral, y proponen un asesoramiento profesional sobre las estrategias de gestión, las técnicas de establecimiento de presupuestos y los procedimientos financieros y de adjudicación de contratos.

Además, los programas de desarrollo de capacidades generalmente incluyen varios componentes, uno importante de formación y tutoría así como, por ejemplo, programas de intercambio con otras instituciones nacionales y los demás organismos de gestión electoral; el aprendizaje en activo; cursos de gestión de la documentación y los conocimientos y la cooperación regional en red (conferencias, seminarios y formaciones que faciliten los intercambios y permitan poner a prueba la experiencia y los materiales¹⁹).

El mejor momento para programar y llevar a cabo todas estas actividades se sitúa precisamente antes de que empiece un nuevo ciclo electoral. De lo contrario, es muy probable que se dejen de lado en pos de necesidades más urgentes e inmediatas de una elección inminente.

Muy a menudo, los proyectos de apoyo electoral se planean de tal modo que incluyen los elementos del desarrollo de las capacidades, pero con frecuencia no existe ningún mecanismo para comprobar y evaluar hasta qué punto estos componentes efectivamente integran al personal nacional en la realización del trabajo, en el aprendizaje en activo, o en la tutoría.

Las expectativas con relación a un proyecto suelen medirse en función del éxito global de la elección y se presta poca atención a la evaluación del desarrollo efectivo de las capacidades del personal que trabaja en la administración electoral.

18 Institutional Assessment and Capacity Development, Why, What and How, EuropeAid, CE, septiembre de 2005

19 Los principales miembros que auspician el organismo de gestión electoral, las entidades políticas u organizaciones de la sociedad civil pueden crear vínculos específicos para participar en conferencias mundiales. Por ejemplo, PIANZEA (Pacific Islands Australia New Zealand Election Administrations) se reúne cada dos años por rotación en uno de los países miembros.

3.6 Igualdad de acceso: derechos de las minorías, de las mujeres y procesos electorales

La cuestión de la igualdad de acceso para los miembros de grupos desfavorecidos, sea como electores o candidatos, sigue siendo una actividad que se descuida en grado sumo a la hora de poner en ejecución programas de apoyo electoral.

La razón principal son las limitaciones de tiempo tan comunes en los proyectos de ayuda destinados a un acontecimiento determinado, pero también refleja una incapacidad de los proveedores de ayuda a aplicar medidas eficaces en favor de estos grupos. Estas cuestiones abarcan todos los componentes y etapas del ciclo electoral. La igualdad de acceso consiste en garantizar la protección de los derechos civiles y políticos de grupos desfavorecidos o marginados.²⁰



50

Entre estos grupos pueden incluirse a las mujeres, las personas con discapacidades, las personas mayores, los presos²¹ o las minorías étnicas y políticas. Todo proceso electoral debe prestar la debida atención a la cuestión de la igualdad de acceso, a su aplicación, a establecer medidas eficaces, y no centrarse únicamente en el marco jurídico. El punto de partida es que el marco jurídico garantice explícitamente los derechos de las mujeres y las minorías, incluidos los derechos civiles, políticos y electorales. El objetivo estriba en permitir la igualdad de derechos y lograr que todos los grupos desfavorecidos puedan participar en actividades como:

- el registro en padrones electorales (con la posibilidad de inscribirse y votar cerca de su domicilio),
- la representación adecuada en partidos políticos y en listas,
- la atribución de escaños (cuotas) en los parlamentos nacionales y las asambleas locales,
- la participación en reuniones políticas, el acceso a los medios de comunicación, la seguridad y la libertad de movimiento, la posibilidad de trabajar en la administración electoral y no solamente como personal del centro electoral,
- el acceso a la información destinada a los electores o a campañas específicas de educación cívica,
- el respeto de la confidencialidad del voto individual y, por último,
- la supresión de los obstáculos estructurales para el acceso a todas las actividades mencionadas.

20 Véase www.aceproject.org

21 Cabe observar que en muchos países, los presos no pueden votar.

3.6.1 Promover la participación de las mujeres en el proceso electoral

Entre las distintas cuestiones relacionadas con la igualdad de acceso, las relativas a la igualdad entre hombres y mujeres siguen siendo sumamente pertinentes desde el punto de vista político así como numéricamente preponderantes. Integrarlas a los proyectos de asistencia electoral requiere tiempo y recursos específicos. Es muy poco probable que los proyectos a corto plazo puedan tratar estas cuestiones correctamente, salvo mediante acuerdos de última hora que permitan abrir colegios electorales especiales, o difundir carteles específicos destinados a las mujeres. Para obtener resultados significativos, existen al menos tres ámbitos que merecen un estudio y un análisis preliminares a los que deben seguir iniciativas concretas.

a) Un primer ámbito de intervención se refiere a la participación política. Puede empezarse por evaluar el porcentaje de candidatas elegidas con anterioridad, luego estudiar su acceso a los mecanismos de nombramiento de los partidos políticos y, finalmente, proceder a un posible examen del marco jurídico para facilitar la participación de las mujeres, por ejemplo, previendo disposiciones específicas tales como sistemas de cuotas.²² Cabe recordar, sin embargo, que la participación política no se limita a los partidos. Las mujeres a menudo son activas en la sociedad civil, lo que puede constituir un trampolín para su participación en el proceso político. Los medios de comunicación y las organizaciones sindicales pueden dar pauta a la participación política de las mujeres y también les permiten adquirir experiencia en el ámbito político.

b) Un segundo ámbito de intervención podría ser la evaluación de la preparación y el número de mujeres que trabajan en la administración electoral, el examen de la política de contratación y los criterios de selección de la institución y la evaluación de la capacidad o las posibles dificultades de las mujeres para presentar su candidatura. Estos elementos permitirán decidir si se requieren una formación específica, o cursos para fomentar su acceso.

c) Un tercer ámbito de actividad es el acceso a la información y a la educación de los votantes. Una evaluación del panorama de los medios de comunicación y de las campañas de información de los partidos podría determinar qué mensajes pueden mejorar el conocimiento de las mujeres del proceso electoral y su participación en el mismo, así como los lugares y los momentos en que serán receptivas a la información que necesitan para hacer su elección. Un estudio de la participación de las mujeres a partir del padrón electoral anterior y de las participaciones en distintos sectores podría ser una plataforma para proporcionar un apoyo específico a los grupos de mujeres, o a las ONG que se ocupan en particular de informar, educar y ayudar a las mujeres.²³

22 Véanse las publicaciones de IDEA sobre la participación de las mujeres y las cuotas femeninas: *The Implementation of Quotas, the African Experience*, IDEA, noviembre de 2004; *The Implementation of Quotas, the Asian Experience*, IDEA, diciembre de 2003; *The Implementation of Quotas, the Latin American Experience*, diciembre de 2003. Véase también *Women & Elections, a guide to promote participation of women in electoral processes*, ONU, marzo de 2005.

23 Véase: *Voter Turnout since 1945, a Global Report*, 2002 de IDEA

En estos tres ámbitos distintos, existen otros factores que ejercen una clara influencia sobre todos los aspectos anteriormente mencionados, los cuales precisan ser atendidos, ya sea por el organismo de gestión electoral, o por las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la tasa de alfabetización y de educación (nivel de conocimiento de sus derechos civiles y políticos, reticencia de las mujeres a votar por otras mujeres), la libertad de movimiento y la seguridad (posibilidad de dejar el hogar o la familia para asistir a reuniones, intimidación social o política) y la independencia financiera (dónde y cómo obtener recursos para presentarse como candidata, y garantizar la seguridad de la familia). El siguiente cuadro resume los mecanismos para fortalecer la participación de las mujeres:

Incrementar la participación de la mujer en los procesos electorales en países que emergen de un conflicto

Elaborado por Michael Maley, el cuadro proviene de un documento destinado a una reunión de expertos convocada por la Oficina de la Asesora Especial de las Naciones Unidas en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, 19-22.01.2002

Mecanismos para fortalecer la participación de la mujer

Lo anterior pone de relieve los diversos ámbitos en donde es probable que la participación de la mujer en los procesos electorales de países que emergen de un conflicto encuentre obstáculos. En el siguiente cuadro se definen varios enfoques posibles para superarlos. La lista no pretende ser exhaustiva, ni todos los enfoques mencionados serán viables en una operación determinada, su intención es más bien la de presentar un abanico de opciones donde los responsables de la formulación de políticas puedan elegir la más conveniente.

Áreas de preocupación	Posibles maneras de abordarlas
Normas internacionales	<ul style="list-style-type: none"> (i) Velar por que los documentos que establecen las normas internacionales para la libertad y la imparcialidad de las elecciones reflejen adecuadamente la importancia fundamental de la universalidad y de los derechos de las mujeres que figuran en la Parte 3. (ii) Alentar a los organismos internacionales a adoptar una línea más dura respecto a las deficiencias en las elecciones, en general, y las que comprometen la participación legítima de las mujeres, en particular. (iii) Elaborar los puntos de referencia para los niveles de participación de la mujer en diferentes aspectos de los procesos electorales, que constituyan el requisito mínimo para que unas elecciones sean consideradas "libres y justas".

Formulación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> (i) Velar por que las garantías de los derechos de la mujer se estipulen en los acuerdos de paz en el momento en que el poder de negociación de la comunidad internacional se encuentra en su apogeo. (ii) Establecer foros alternativos para la concertación política en donde las mujeres estén adecuadamente representadas. (iii) Revisión de los marcos jurídicos propuestos para las elecciones con el fin de determinar si el mecanismo propuesto contiene elementos que puedan obstaculizar en la práctica la participación de la mujer. En particular, en toda ley electoral se revisa desde un punto de vista crítico la necesidad de requisitos de residencia.
Poblaciones desplazadas	<ul style="list-style-type: none"> (i) Aplicar mecanismos especiales para garantizar el otorgamiento de derecho a voto a las personas desplazadas, con arreglo a las líneas definidas en el proyecto electoral participativo. (ii) Cuando sea posible, utilizar las instalaciones de los organismos internacionales para facilitar la inscripción y votación de los votantes en el extranjero.
Registro de electores	<ul style="list-style-type: none"> (i) Examinar la posibilidad de utilizar datos ya existentes como fuente, o suplemento, del padrón electoral. (ii) Evaluar críticamente los mecanismos de inscripción propuestos para garantizar que no desfavorecen a las mujeres en la práctica.
Sistemas electorales	<ul style="list-style-type: none"> (i) Utilizar de preferencia los sistemas de representación proporcional por lista en lugar de los sistemas de distrito de un solo miembro. (ii) Adoptar un sistema de representación que ofrezca incentivos a los participantes políticos para apoyar a las mujeres para que se inscriban y voten. (Por ejemplo, asignar escaños a las diferentes zonas sólo después de la votación, con arreglo al número de personas que realmente votan, o, más radicalmente, asignar escaños a las diferentes zonas en función del número de mujeres votantes.)

Candidatura	<ul style="list-style-type: none"> (i) Desarrollar una formación específica y paquetes publicitarios para alentar a las mujeres candidatas a contender en elecciones. (ii) Proporcionar incentivos a los partidos políticos para que respalden a las mujeres para escaños que tienen todas las posibilidades de ganarse. (iii) Establecer cuotas para el número necesario de mujeres candidatas en la lista de un partido.
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> (i) Poner a disposición recursos estatales, de forma no partidista, para permitir a las mujeres candidatas dar proyección a sus mensajes.
Acceso a la educación electoral	<ul style="list-style-type: none"> (i) Desarrollar y suministrar programas especiales de educación electoral y de divulgación pública centrados en la situación de la mujer. (ii) Desarrollar y suministrar en el país programas de educación a largo plazo para consolidar el derecho de la mujer a participar en el ámbito político.
Votación	<ul style="list-style-type: none"> (i) Evaluar críticamente los mecanismos de votación propuestos (en particular, las fechas y lugares de votación) para garantizar que no se desfavorezca a las mujeres en la práctica. (ii) Cuando se haya producido un incidente de intimidación contra los votantes en las urnas, examinar la viabilidad de establecer colegios electorales separados para hombres y mujeres.
Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> (i) Alentar a los organismos (nacionales e internacionales) participantes en la observación electoral a mantener en sus equipos un equilibrio entre hombres y mujeres. (ii) Alentar a esos organismos a revisar sus directrices y manuales en materia de observación para asegurarse de que los observadores conceden la importancia que se merece a la necesidad de garantizar la participación de la mujer en el proceso.

3.6.2 Personas con discapacidades

Extender el derecho de voto a los ciudadanos que presentan discapacidades es un ámbito de ayuda nuevo. La primera evaluación deberá consistir en examinar el marco jurídico para definir las disposiciones potencialmente discriminatorias y trabajar sobre cómo desactivarlas o suprimirlas. Algunas prácticas electorales constituyen obstáculos para los electores con discapacidades, por ejemplo, cuando no existen colegios electorales o centros de registro de electores móviles para las personas enfermas, las personas con discapacidades, o los ancianos. Del mismo modo, sin papeletas de voto en alfabeto braille, se priva a los electores invidentes del derecho de voto, mientras que un acceso difícil al centro de registro electoral o al colegio electoral desalentará, o inclusive detendrá, a las personas con discapacidades físicas.

La ayuda en este ámbito puede así consistir en ayudar, por una parte, a los organismos de gestión electoral a definir estrategias específicas para dar el derecho de voto a los electores que presentan distintos tipos de discapacidades estudiando las recientes normas internacionales sobre los derechos electorales de los ciudadanos discapacitados y, por otra parte, ponerlos en relación con expertos en materia de discapacidad y de acceso electoral así como con organizaciones que se ocupan de la cuestión de la discapacidad.²⁴ Otro ámbito que merece la pena explorar son los derechos de los ciudadanos con discapacidades a presentarse como candidatos, a trabajar en un organismo de gestión electoral, en un colegio electoral y, por último, como observadores nacionales. Para evaluar la integración de esta serie de cuestiones en una propuesta de proyecto, es necesario adoptar básicamente dos enfoques:

- a) determinar si existen disposiciones legales adecuadas y los procedimientos de aplicación requeridos para garantizar la igualdad de oportunidades en un proceso electoral y
- b) evaluar cómo este componente puede integrarse adecuadamente en proyectos de ayuda concretos. En todo caso, se pone de manifiesto que solamente los proyectos a largo plazo pueden tratar correctamente toda cuestión relativa al acceso a las elecciones.²⁵



24 Véase ACE Focus On: *Elections and Disability* <http://focus.aceproject.org/disability>. Véase también la página web www.electionaccess.org administrada por IFES y especializada en cuestiones de accesibilidad de las personas con discapacidades en las elecciones en relación con los derechos constitucionales de los ciudadanos con discapacidades y las leyes y reglamentos de cada país, los derechos y normas así como las mejores prácticas. Véase también "Elections Today", número del invierno de 2001, dedicado al tema de la discapacidad y las elecciones (www.ifes.org)

25 Véase *Gender Toolkit in mainstreaming gender equality in EC development cooperation*

3.7 La adopción de la tecnología apropiada para los procesos electorales²⁶

La tecnología desarrollada a finales del siglo XX, en particular las tecnologías de la información y la comunicación, modificó radicalmente la organización de las elecciones. Aun cuando conceptualmente las tareas básicas de registro electoral, votación y escrutinio han permanecido inalteradas desde los inicios del proceso democrático moderno, la extensión del sufragio, el crecimiento de la población y el creciente alcance de la democracia en el mundo entero han significado que la logística de las elecciones modernas dependa en gran medida de la tecnología.

En realidad, el desarrollo continuo y acelerado de las aplicaciones de TIC de que se dispone para la organización de elecciones es un factor con el cual todos los donantes, profesionales y proveedores de apoyo electoral deben contar. Las TIC ya han cambiado radicalmente la organización de las elecciones en numerosos países desarrollados y sería poco realista negar que este proceso va a continuar y a afectar cada vez a un mayor número de democracias emergentes, incluidos los países que salen de situaciones de conflicto, cualquiera que sea su nivel de preparación.

Para examinar cómo influye el desarrollo tecnológico en el proceso electoral, es útil clasificar las tecnologías en categorías:

- las comunicaciones, las telecomunicaciones, la radio, las redes e Internet;
- el material y los programas informáticos, tratamientos de texto, hojas de balance y sistemas de gestión de bases de datos;
- los aparatos electrónicos y mecánicos especializados, las innovaciones y los materiales no electrónicos.

A efectos de la presente Guía, nos centraremos en la evolución tecnológica vinculada a la creciente utilización de las TIC. En este contexto, la cuestión fundamental para todos los que trabajan en el ámbito del apoyo y la gestión electorales ya no consiste en saber si la evolución tecnológica es aceptable o no en los procesos electorales, sino qué tipo de tecnología conviene a un proceso electoral en particular.

El verdadero reto consiste en garantizar una utilización sostenible, apropiada, económica y transparente de la tecnología en las elecciones celebradas en una situación posterior a un conflicto y en democracias frágiles o emergentes. No existe, obviamente, una solución aplicable en todas partes, ya que distintas situaciones exigen soluciones distintas.

26 Esta parte se elaboró utilizando principalmente como fuente la sección "Elecciones y tecnología" del Proyecto Administración y Costo de Elecciones (ACE), The Electoral Knowledge Network. www.aceproject.org



La tecnología no consiste únicamente en material y programas informáticos, también son cruciales un personal formado, procedimientos eficaces, asistencia técnica y un mantenimiento constante. El mejor momento para introducir nuevas tecnologías o sistemas es la primera mitad de un período intermedio entre dos elecciones, más que en la segunda.

Michael Maley, Conferencia Effective Electoral Assistance de IDEA y CIDA, Ottawa, mayo de 2006.

Por regla general, el nivel de modernización tecnológica aceptable para un país dado siempre debe relacionarse directamente no sólo con las capacidades, sino también con la confianza e independencia de que goza el organismo de gestión electoral, ya que son estos elementos los que determinarán en definitiva su aceptación por parte de la opinión pública y, por tanto, incrementarán la confianza en el proceso electoral.

Sin embargo, existen otros factores que influyen a menudo en el proceso decisorio, y no siempre son muy sanos. En ocasiones, la elección se orienta indebidamente hacia una u otra solución por vendedores interesados, o inclusive por los donantes, que desean introducir una tecnología similar a la que utilizan en su propio país. En otras, podrían ser los grupos políticos en el poder los que ven en la utilización de la tecnología el medio más eficaz de controlar el proceso electoral. Los progresos de la tecnología no deben concebirse como la mayor fuerza de cambio en el sector del proceso electoral, aunque su desarrollo ha creado nuevas oportunidades para grupos de interés económicos y políticos. Esta tendencia no es irreversible, y surgió como resultado de importantes evoluciones políticas en la sociedad asociadas a políticas adoptadas por el sector privado y los Gobiernos. En este marco, los donantes, los profesionales, los académicos y los proveedores de apoyo electoral han de jugar un papel importante para influir en las opciones tecnológicas que han de decidirse para un determinado proceso electoral.

Los ámbitos de la actividad electoral donde las aplicaciones de TIC se han convertido en una práctica corriente incluyen: la delimitación de distritos, la inscripción de los electores, la normativa de los partidos y candidatos, la sensibilización del público, la votación electrónica y el proceso de obtención de resultados acumulados. Son también los ámbitos donde se prevé la continuación de esta evolución en todos los países que aún necesitan apoyo electoral.

A) DELIMITACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES

La creación o la revisión periódica de los límites de los distritos o circunscripciones electorales es una actividad políticamente delicada que puede tener una influencia decisiva sobre los resultados.²⁷ La utilización de sistemas de información geográfica (SIG)²⁸ proporciona un medio más eficaz, más preciso y transparente para analizar la demografía por distrito electoral. Los resultados proporcionados por esta tecnología deben ponerse a disposición de todas las partes interesadas, por ejemplo, dando libre acceso a todos los mapas y estadísticas. Esta actividad debe emprenderse con un plazo suficiente en todo proceso electoral (al menos un año), pero es un aspecto que a menudo se descuida, por lo que suele realizarse con recursos limitados y una visibilidad reducida. La introducción de tecnologías como el SIG no garantiza necesariamente a esta actividad una transparencia adecuada. Un enfoque más transparente y orientado a las sinergias se acercaría a lo que se denomina “la administración electrónica”.²⁹ En este contexto, el registro civil, los padrones electorales y los registros fiscales en su conjunto estarían enlazados en una única base de datos administrada por una agencia gubernamental especializada.

B) REGISTRO DE ELECTORES

La inscripción de los electores es un ámbito donde las TIC han sido muy utilizadas desde hace más de una década. La propia naturaleza de esta actividad, que consiste en introducir grandes cantidades de datos sensibles sobre los electores, almacenarlos de forma protegida, luego distribuirlos entre las autoridades de los distritos electorales y los interventores en los colegios electorales para la elaboración de los padrones electorales, dio lugar al desarrollo de aplicaciones informáticas especializadas. Los sistemas de inscripción modernos se orientan ahora hacia la creación de bases de datos permanentes y centralizadas una vez efectuada la introducción de los datos. En muchas democracias establecidas, ya existen sinergias con el registro civil y otros servicios de la administración pública, o se encuentran en curso de experimentación. Esta vía no puede aplicarse en todas partes y, en muchos casos, cuando los riesgos de manipulación son elevados, puede ser preferible que las bases de datos de electores sean administradas independientemente por el organismo de gestión electoral.

27 Véase también, <http://www.ifes.org/research.html> Manual: Delimitation Equity Project, IFES, Center for Transitional and Post Conflict Governance, financiado por USAID.

28 Una información geográfica o sistema de información geográfica (SIG) es un sistema para crear, almacenar, analizar y gestionar datos de ordenación territorial y atributos asociados. En el sentido más estricto, se trata de un sistema informático capaz de integrar, almacenar, editar, analizar, compartir y visualizar información geográficamente referenciada. En un sentido más genérico, SIG es una herramienta que permite a los usuarios crear consultas interactivas (user created searches), analizar la información de ordenación territorial y editar datos.

29 La administración electrónica o e-Gobierno se refiere al uso de las TIC por parte de la administración pública para intercambiar información y servicios con los ciudadanos, empresas y otros órganos estatales. La administración electrónica puede ser aplicada por el poder legislativo, el poder judicial, o la administración, con el fin de mejorar la eficiencia interna, la prestación de servicios públicos, o los procesos de gobernanza democrática.

Por otra parte, en los países en una situación posterior a un conflicto y en las democracias emergentes o en transición, se recurre cada vez más a procesos de inscripción civil y electoral que utilizan dispositivos digitales para registrar características biométricas como las huellas dactilares. Esta tendencia se ve confirmada por el importante aumento de solicitudes de financiación recibidas por las delegaciones de la Comisión Europea por parte de organismos de gestión electoral y de autoridades nacionales de los países socios, que desean ayuda para obtener estos dispositivos digitales y asistencia técnica para utilizarlos en los procesos de registro civil y en los padrones electorales.



La Comisión Europea está plenamente convencida del valor añadido del apoyo a las autoridades nacionales responsables del registro civil y a los organismos de gestión electoral encargados de la inscripción de los electores. Por varias, y muy comprensibles, razones, estos dos procesos suelen llevarse invariablemente a cabo de forma separada en los países beneficiarios, especialmente si salen de un conflicto, sin ninguna sinergia prevista ni establecida. Sin embargo, el coste de actividades paralelas y a veces no sostenibles para apoyar proyectos de registro civil y electoral en los países socios a veces ha sido excesivo e inútil.

En este contexto, tras la publicación de la presente Guía, la Comisión Europea realizará un estudio sobre las implicaciones institucionales, operativas y financieras relacionados con el uso extensivo de las TIC en los procesos de registro civil y de electores. La presente Guía menciona brevemente estos temas, pero su importancia merece una investigación más profunda dado el carácter políticamente sensible y las implicaciones financieras que conlleva el apoyo a este tipo de proyectos. La Comisión Europea y las autoridades nacionales deben prepararse para poder evaluar la importancia de esta evolución en distintas condiciones operativas, distintas estructuras institucionales así como situaciones políticas. Hasta ahora, no se ha emprendido ningún estudio sobre el tema en el ámbito del apoyo electoral y no existen instrumentos que puedan ayudar a la Comisión, a las autoridades nacionales y a

los funcionarios de los Gobiernos beneficiarios que deben tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, fuera de las afirmaciones retóricas y publicitarias de las empresas privadas activas en este floreciente sector.

Es importante destacar el hecho de que la creciente utilización de las TIC en estos procesos brinda la oportunidad no solamente de mejorar su precisión y adecuación, sino también establecer normas de transparencia y responsabilidad. Presenta varias ventajas, que dan lugar a una mejora general en los servicios de la administración pública y fomentan los objetivos de buena gobernanza.

No obstante, la utilización de TIC plantea también varios problemas en lo relativo a la elección del enfoque que debe adoptarse. En realidad, las posibilidades de manipulación de los datos personales, la mala gestión de los asuntos públicos y el fraude electoral pueden aumentar con la informatización. Por tanto, se precisa que haya investigación sobre varias cuestiones cruciales:

- el nivel de politización y confianza de la opinión pública de la que gozan la administración pública y los organismos de gestión electoral;
- el nivel de cultura informática del funcionario medio;
- el nivel de las infraestructuras de TIC necesarias para dar apoyo a tales proyectos;
- la sostenibilidad a largo plazo del material y las aplicaciones informáticas que deben introducirse;
- los criterios de selección de las empresas;
- el nivel de las funciones de seguridad y protección de los datos que deben establecerse;
- las sinergias y la cooperación entre los distintos ministerios y organismos nacionales.

C) NORMATIVA DE LOS PARTIDOS Y DE LOS CANDIDATOS

La tecnología puede utilizarse para ayudar a los organismos de gestión electoral en la inscripción de los partidos y candidatos. Muchos de los programas informáticos disponibles en las series ofimáticas pueden utilizarse para aplicar la normativa en materia de partidos y candidatos. Los tipos de procesos normativos que pueden beneficiarse de la tecnología incluyen: la inscripción de los partidos, a la par de los procesos de verificación de los miembros y las bases de datos de información sobre los partidos; el nombramiento de los candidatos, además de los procesos de verificación de los nominadores y las bases de datos de información sobre los candidatos; el envío de información a los partidos, conjuntamente con los datos del registro electoral y otras comunicaciones de carácter general; la financiación de los partidos y campañas, además del control y el seguimiento de las donaciones concedidas al partido o al candidato, el seguimiento de los gastos del partido o el candidato, el control de la financiación pública y los programas informáticos de auditoría; los informes de los partidos, así como los programas informáticos de contabilización de los gastos y las contribuciones.

D) SENSIBILIZACIÓN DEL PÚBLICO

La tecnología puede ser una herramienta muy eficaz para llegar a los electores e informarles sobre las cuestiones relacionadas con las elecciones. Los organismos de gestión electoral pueden utilizar una amplia gama de tecnologías diferentes para comunicar con los electores. Estas aplicaciones incluyen: la información de los electores sobre la tecnología, con la ayuda de demostraciones y ejercicios de simulación, de formaciones in situ y sitios web; las aplicaciones audiovisuales como radio, televisión, películas, bandas sonoras, cintas videos, DVD, cine, láser/holograma, multimedios; la telefonía, que incluye, los servicios de información telefónicos, los centros de llamadas y los servicios de interpretación, los servicios de mensajes cortos (SMS); el envío de correo automatizado; Internet, incluidas la publicación por correo electrónico, la edición en red y la interactividad; los quioscos informáticos; la publicación asistida por ordenador; la tecnología destinada a grupos con necesidades especiales, por ejemplo, los servicios lingüísticos, las ayudas auditivas y visuales.

E) VOTACIÓN ELECTRÓNICA

Como recuerda Robert Krimmer, “aun cuando las recientes evoluciones hayan podido dar la impresión de que la votación electrónica es una invención de las últimas décadas, en realidad fue una de las primeras aplicaciones informáticas en el entorno público. Las primeras máquinas de votación datan del final del siglo XIX, y la idea de modernizar las elecciones por medios electrónicos implicó una reflexión sobre la forma en que la votación electrónica podía cambiar la naturaleza de la democracia. La evolución histórica de la votación electrónica incluye cinco fases:

1. Principios del siglo XX: desarrollo de las primeras máquinas automatizadas para las elecciones.
2. Después de la Segunda Guerra Mundial: primeras ideas de un voto electrónico instantáneo a escala nacional.
3. Década de los años setenta: desarrollo de máquinas electrónicas de registro directo.
4. Década de los años noventa: con Internet, se hace posible la votación electrónica a distancia (nacional y transnacional). Primeras pruebas.
5. Nuevo milenio: países enteramente equipados de máquinas de votación electrónica; elaboración y debate en la práctica de las primeras recomendaciones/normas multinacionales. Primer voto electrónico nacional a distancia jurídicamente vinculante.³⁰

30 Electronic Voting 2006, Robert Krimmer (Ed.) Overview of the Proceedings of 2nd International Workshop coorganizado por el Consejo de Europa, ESF-TED, IFIP WG8.6 y E-Voting.CC



62

Ya se utilizan distintas formas de voto electrónico en las estructuras democráticas establecidas por sindicatos, asociaciones profesionales y órganos legislativos nacionales para sus votaciones internas. En el curso de los últimos quince años, la votación electrónica se introdujo con éxito en las grandes democracias, sea totalmente (India, Brasil y Venezuela), o de forma parcial (Suiza y Estados Unidos). Numerosos Estados miembros de la UE se encuentran a la vanguardia de las últimas evoluciones y experimentan las posibilidades de nuevos sistemas.³¹ La Comisión Europea apoya una serie de grandes proyectos experimentales destinados a validar E-POLL³², plataforma de voto electrónica para una utilización a gran escala en las elecciones europeas, a raíz de la Comunicación de la Comisión sobre la administración electrónica: El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (COM(2003) 567 final). Las razones para aplicar los procedimientos de voto electrónico son múltiples, entre las más importantes se encuentran, como lo indica la recomendación de 2004 del Consejo de Europa para la votación electrónica³³:

- Permitir la movilidad de los electores
- Facilitar la participación en las elecciones desde el extranjero
- Aumentar la participación electoral
- Facilitar el voto de los ciudadanos con discapacidades
- Reducir los costes y
- Dar resultados fiables de la votación y con mayor rapidez

31 Italia, Francia, Alemania, Reino Unido, España, Irlanda, Suecia, Estonia, Bélgica, Austria y Países Bajos. Por ello, la Fundación Europea de la Ciencia auspicia cada año una conferencia sobre la votación electrónica, www.e-voting.cc/2006

32 Electronic Polling System for remote Voting Operations, <http://www.e-poll-project.net/>

33 Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting. Recomendación Rec (2004) 11 y explicación de motivos, Consejo de Europa.

Existe pues un interés creciente en adoptar la votación electrónica, como lo confirmó la II Conferencia Internacional sobre la votación electrónica organizada por el Competence Centre for Electronic Participation and Electronic Voting, auspiciado por el Consejo de Europa, la Fundación Europea de la Ciencia (FEC), la International Federation of Integrated Processing y la Vienna University of Economics and Business Administration. Esta conferencia se organizó en el marco del proyecto Towards Electronic Democracy (Hacia la democracia electrónica), creado por la FEC con el fin de:

- Determinar cómo los progresos de las herramientas analíticas interactivas de decisión podrían ayudar al desarrollo de la democracia electrónica.
- Desarrollar sistemas de administración electrónica que hagan participar más plenamente a los ciudadanos en el proceso decisorio.



Los recientes ejemplos de elecciones celebradas en contextos donde la polarización y desconfianza respecto al papel de la gestión electoral eran muy importantes, como en Venezuela y en algunos condados de los Estados Unidos, son una buena ilustración. Además de la participación, las otras ventajas ampliamente reconocidas de la votación electrónica son la fiabilidad, la rápida totalización de los resultados y la reducción de los costes operativos. El argumento formulado con mayor frecuencia contra la votación electrónica es la complejidad de los procedimientos, pero no tiene que ser necesariamente así, ya que las máquinas de votación electrónica pueden diseñarse para facilitar mucho la utilización por parte del votante.

La votación electrónica puede dividirse en dos grandes categorías: la votación en entornos controlados (por ejemplo, las máquinas de votación electrónica utilizadas en los colegios electorales y otros lugares públicos bajo el control de interventores electorales u organismos de gestión electoral) y en entornos no controlados (por ejemplo, la votación por correo electrónico e Internet).³⁴ La tendencia de las democracias establecidas a adoptar sistemas de votación electrónica puede considerarse un tanto normal, ya que el principal reto de las administraciones electorales es frenar el descenso de la participación de los electores. En cambio, la utilización de aplicaciones de votación electrónica puede convertirse en problemática en situaciones donde las elecciones son consideradas por la élite en el poder como un instrumento para asentar y extender su influencia de poder, o cuando las partes interesadas perciben que el apoyo concedido obedece a las mismas razones. En realidad, la confianza en el proceso de votación electrónica no depende del nivel real de seguridad sino de la idea que tiene el usuario sobre la seguridad del sistema. Esta confianza depende en gran parte de la transparencia de un sistema, por lo que la principal dificultad de la votación electrónica reside precisamente cuando ésta no existe.³⁵

34 Para un análisis detallado sobre las ventajas y los riesgos de la votación electrónica, véase K. Volla "Observing Electronic Voting", NORDEM Report 2005 (próxima publicación) y Krimmer, R., Volkamer, M.: Observing Voter's Anonymity: Guide on how to Observe Electronic Voting.

35 Idem, Electronic Voting 2006, Robert Krimmer (Ed.) Overview of the Proceedings of 2nd International Workshop.

El reto más importante sigue siendo pues la verificación de los resultados de forma transparente y la posibilidad de efectuar una auditoría de todas las etapas de un proceso de votación automatizado. Actualmente, se juzga necesario, en pos de la transparencia y la seguridad, integrar en todo proceso de votación electrónica un rastro de auditoría impreso. Las formas de auditoría más eficaces y más transparentes a este respecto son las denominadas “rastros de auditoría verificados por el elector” (VVAT, por sus siglas en inglés), o también “papeletas impresas verificadas por el elector”.

Este sistema implica la creación de un registro impreso del voto, que el elector verifica después de votar y que puede utilizarse para el recuento en caso de desavenencia. En otros términos, es el vínculo entre los votos emitidos y el cálculo de los resultados. En una versión ligeramente diferente, este mecanismo permite al elector verificar su voto, pero no es obligatorio (rastros de auditoría verificados por el elector). En ambos casos, sólo pueden utilizarse en entornos controlados puesto que el elector debe estar físicamente presente para verificar el voto. Estas características son una condición previa requerida cuando se prevé prestar ayuda para la instalación de un proceso de votación automatizado en un país socio.

La impresión general que persiste es que, en los próximos años, las democracias emergentes y en transición así como los países que emergen de una situación de conflicto sólo adoptarán la votación electrónica en casos aislados y exclusivamente en entornos controlados, es decir, mediante el uso de máquinas de votación electrónica en los colegios electorales. Los motivos son el coste que implica (si no puede hacerse ninguna economía de escala) y el nivel de confianza requerido en los organismos de gestión electoral.

64

F) AGREGACIÓN DE RESULTADOS

Este es el ámbito en el que se desarrollan y utilizan en gran medida las soluciones electrónicas más rápidas y más fáciles de aplicar. Aun cuando la votación y el escrutinio de los votos siguen siendo procedimientos manuales, el cómputo de los resultados globales puede informatizarse fácilmente para reducir el tiempo de espera entre la votación y el anuncio de los resultados. Es una etapa clave para garantizar la transparencia del proceso electoral en su conjunto y esta solución electrónica es comparativamente mucho más accesible que otros avances de este tipo. Cuando se adopta la agregación automatizada de los resultados independientemente de los sistemas de votación electrónica, la aplicación requiere esencialmente la introducción de datos a un nivel local lo más inmediato posible al del colegio electoral así como la transmisión de los resultados a un sistema central en el que se efectúe el tratamiento de datos. Este tipo de aplicaciones forma parte de la evolución técnica que puede apoyarse fácilmente y financiarse casi en todas partes. Es una actividad que sigue siendo intrínsecamente observable y puede ser fácilmente verificada por escrutinios paralelos efectuados por grupos de observadores, a condición de que los observadores y los partidos políticos tengan acceso a cada etapa del proceso de agregación de los resultados y que existan protocolos de seguridad adecuados destinados a garantizar la integridad tanto del sistema como de los resultados. En todo caso, la publicación de los resultados a nivel del colegio electoral y a todos los niveles siguientes sigue siendo el indicador más importante de transparencia y confianza en toda la operación.



Adoptar uno de los sistemas anteriormente mencionados, o inclusive los sistemas más avanzados, reviste una serie de ventajas y de inconvenientes manifiestos. Entre las ventajas, se cuentan la rapidez, la eficacia, la precisión, el potencial de sinergias y un coste menor. Los inconvenientes, por su parte, son el elevado coste inicial, la importante dependencia respecto a los proveedores y distribuidores para el mantenimiento y la modernización del material así como la capacidad limitada del personal nacional para hacer funcionar tales aplicaciones, las dudas sobre la sostenibilidad a largo plazo y el grado de desconfianza por parte del electorado. Los donantes e instancias que proporcionan apoyo electoral deben tener cuidado en no comprometerse a procurar soluciones de TIC onerosas sin haber examinado muy bien antes la inversión necesaria a través de estudios de viabilidad, experiencias piloto, simulaciones y peritajes que permitan sopesar todas las ventajas y los inconvenientes de cada actuación con arreglo a un determinado momento y lugar. El riesgo de convertirse en rehén de un método propuesto por sociedades privadas es sumamente importante, especialmente cuando en el marco jurídico que regula todo el proceso electoral se disponen determinadas soluciones tecnológicas concretas para las actividades electorales. Una vez que se han hecho importantes inversiones en este sentido, puede resultar extremadamente difícil dar marcha atrás sin acarrear consecuencias negativas para el proceso político y el diálogo democrático, particularmente en las situaciones posteriores a un conflicto. En conclusión, la utilización de una tecnología avanzada requiere un marco jurídico y prácticas adecuadas para garantizar la transparencia de los procesos y el acceso de los delegados de partidos y observadores a todas las etapas de los procedimientos de agregación de los resultados. De no ser así, puede llegar a generar una importante desconfianza.



El futuro de las elecciones

(Extracto de Elecciones y Tecnología, www.aceproject.org)

La tecnología va a seguir modificando cada vez más radicalmente la forma en que las elecciones se organizan en todo el mundo. Nuevas soluciones de TIC volverán los fraudes a gran escala y el error humano cada día un poco más difíciles, y casi se conocerán los resultados de las elecciones instantáneamente. Sin embargo, la tecnología va también a concentrar un poder enorme en las manos de algunas personas, lo que hará las manipulaciones posibles solamente a nivel central. Los organismos de gestión electoral independientes adquirirán entonces una importancia aún más crucial en el futuro. En todo caso, es importante que los donantes y los proveedores de apoyo electoral se mantengan al tanto de los cambios que las evoluciones tecnológicas podrían aportar con el fin de decidir las innovaciones que será útil financiar en los países en desarrollo. A continuación se presentan algunas predicciones sobre cómo podrían ser las votaciones en un futuro próximo.

La desaparición de las papeletas y del método de votación mecánica

Las papeletas han sido muy útiles para las elecciones. Dependiendo de los sistemas electorales y de los procedimientos de votación son relativamente fáciles de producir, de marcar y de contar, pero pueden ser utilizadas una sola vez y su impresión y distribución también es costosa. Además, algunos tipos de papeletas pueden no ser el mejor método para registrar los votos y puede ser relativamente fácil utilizarlas de manera fraudulenta, por ejemplo, mediante la compra de votos. Contarlas a mano, aunque relativamente fiable, puede resultar complicado y dar lugar a errores, lo que puede precisar contar varias veces las mismas papeletas. Para evitar estos problemas, algunos países han desarrollado distintos tipos de máquinas de votación mecánica para registrar y contar los sufragios de manera más fiable. No obstante, puede resultar difícil hacer funcionar y almacenar estas máquinas. En varios países, estas máquinas mecánicas son sustituidas poco a poco por métodos de votación electrónicos.

La desaparición del sitio de votación

El lugar físico de votación, que tiene que ser alquilado y equipado, puede convertirse en un anacronismo costoso en muchos lugares donde se pueden utilizar mecanismos electrónicos alternativos y seguros. La iniciativa de albergar servicios estatales o gubernamentales en línea a través de Internet en sitios públicos puede reemplazar la necesidad de un sitio de votación físico.

El despunte de métodos de votación electrónicos

A medida que los dispositivos electrónicos se vuelven más baratos, potentes y seguros, se prevé que se utilicen más ampliamente, en particular para la verificación de los votos, su validación, registro, cómputo, tabulación y acumulación a nivel local, regional y nacional.



Votación por Internet

Si bien algunas preocupaciones relativas a la seguridad y la identidad llevaron a tomar con reserva la votación por Internet, algunos países están pensando muy seriamente en utilizarla, al menos para algunas elecciones. No sólo porque facilita la tarea del votante, sino también en un esfuerzo por impulsar la votación en las elecciones debido a la tendencia a la abstención que se observa desde finales del siglo XX. Cabe prever que muchas de estas preocupaciones sean atendidas y el voto por Internet se vuelva seguro, fiable y muy extendido. El potencial de Internet para cambiar la dinámica tanto del proceso electoral como del proceso político en su conjunto no debe ser subestimado.

Referéndums e iniciativas por Internet

El acceso cada vez mayor a Internet puede también dar origen al despunte de la denominada “democracia digital”, donde un ciudadano ordinario pueda votar directamente sobre propuestas legislativas e iniciativas ciudadanas. La mayoría de ese tipo de votos es indicativo y no vinculante. De esta forma los electores pueden tener participación en el proceso electoral de una forma que antes no era posible. El que esos adelantos sean buenos para el proceso democrático aún está por verse.

Identificación electrónica

Como cada vez son más las actividades humanas del mundo moderno que se atienden electrónicamente, como el pago de facturas y acceder a las cuentas bancarias, existe una mayor necesidad de sistemas de identificación electrónicos fiables y seguros para garantizar que los ciudadanos puedan participar con toda seguridad en el nuevo mundo electrónico de los negocios y la administración pública. Muchos países ya cuentan con un sistema digital de identificación nacional y un sistema de registro digital de electores, o una combinación de ambos. Además de la información habitual sobre la identidad, como el nombre, la fecha y el lugar de nacimiento, algunos de estos sistemas almacenan también datos biométricos personales digitalizados que pueden utilizarse con fines de control de identidad y autenticación.

Disponibilidad de información electrónica

El siglo XX ha sido a menudo descrito como el de la era de la información. Nunca antes se tuvo tanta información tan fácilmente accesible para un número tan amplio y diverso de personas. Se prevé que el continuo desarrollo de la tecnología incrementará el suministro cada vez mayor de la información, lo que podría tener un profundo impacto en el proceso democrático, en la medida que la difusión y recuperación de la información se extiendan más allá de los métodos tradicionales dominados por los principales medios de comunicación. Para los organismos de gestión electoral, los nuevos métodos electrónicos de prestación de servicio y difusión de la información pueden aumentar las posibilidades de llegar a los electores y a otros destinatarios para ofrecerles un gran número de productos informativos.

**Prestación de servicios electrónicos**

Muchos otros servicios proporcionados por los organismos electorales pueden ser suministrados electrónicamente. Entre ellos, cabe mencionar el registro de electores, el de los partidos políticos, la postulación de candidatos, la revelación de donaciones y gastos así como de asesoría especializada además de otros servicios que las autoridades electorales ya están empezando a ofrecer electrónicamente.

Infraestructura electrónica inalámbrica

Las nuevas tecnologías utilizadas con fines electorales pueden parecer, a primera vista, más apropiadas para los países desarrollados. Sin embargo, los primeros años del siglo XXI han registrado progresos considerables en la utilización de las nuevas tecnologías por países con infraestructuras poco desarrolladas. El más notable es el desarrollo de la infraestructura electrónica sin hilos. Suministrada por satélite, microondas o radiotransmisión, esta tecnología permite prestar servicios electrónicos en lugares alejados. Combinados a dispositivos de votación y registro electrónicos, producidos en serie y a bajo coste, estos sistemas de servicios electrónicos inalámbricos deberían permitir que la votación electrónica sea accesible a toda persona, en cualquier lugar del mundo.

Prestación de servicios a distancia

Con los servicios electrónicos a distancia no es necesario que el proveedor del servicio se encuentre en la misma zona, ciudad o país que el usuario. Puede preverse que un organismo de gestión electoral local pueda establecer su centro electoral donde le sea más práctico y preste sus servicios a distancia por Internet, mediante comunicaciones inalámbricas y vía satélite o gracias a las nuevas tecnologías que se inventen.



Capítulo 4

Temas y posibilidades de intervención

4.1	Introducción	71
4.2	Fase 1 – Marco jurídico	72
4.3	Fase 2 – Planificación estratégica y ejecución	82
4.4	Fase 3 – Formación y educación	88
4.5	Fase 4 – Registro y postulaciones	100
4.6	Fase 5 – La campaña electoral	108
4.7	Fase 6 – Organización del escrutinio	112
4.8	Fase 7 – Verificación de los resultados	116
4.9	Fase 8 – Período posterior a las elecciones	120

Capítulo 4 Temas y posibilidades de intervención

4.1 Introducción

Los proyectos y programas de la Comunidad Europea pueden intervenir prácticamente en cualquier fase del ciclo electoral y, por lo general, deben ser planificados y definidos dos a tres años antes de la fecha de las elecciones, aun cuando el plazo podría ser más largo¹. Por otra parte, los proyectos a corto plazo con objetivos concretos pueden formar parte de un programa de apoyo electoral e insertarse fácilmente en el marco de un esfuerzo de ayuda ya existente. Sin embargo, los donantes todavía tienden a concentrar su atención en los seis a doce meses previos a un acontecimiento electoral y principalmente en cuestiones de gran visibilidad, tales como el material didáctico destinado a la formación, la educación de los votantes, adquisición y transporte de las urnas y las papeletas de votación.

Aun cuando esta ayuda puede seguir siendo útil, su impacto en el desarrollo democrático y el fortalecimiento de las instituciones electorales en un determinado país es mucho más limitado, ya que está demasiado vinculada a objetivos inmediatos a corto plazo y al período previo a las elecciones de un proceso electoral.

Las partes interesadas nacionales y los donantes internacionales deberían atender a todas las fases del ciclo electoral, especialmente a la primera y a la octava, es decir, la fase posterior a las elecciones y a la reforma legal, ya que ambas ejercen una influencia más duradera en el proceso y contribuyen al desarrollo de la buena gobernanza pública. Al atender a las ocho fases del ciclo electoral y examinarlo en su conjunto, los donantes podrían coordinar la financiación para cubrir áreas a las que no siempre se presta ayuda debido a que se centran esencialmente en el acontecimiento electoral propiamente dicho.

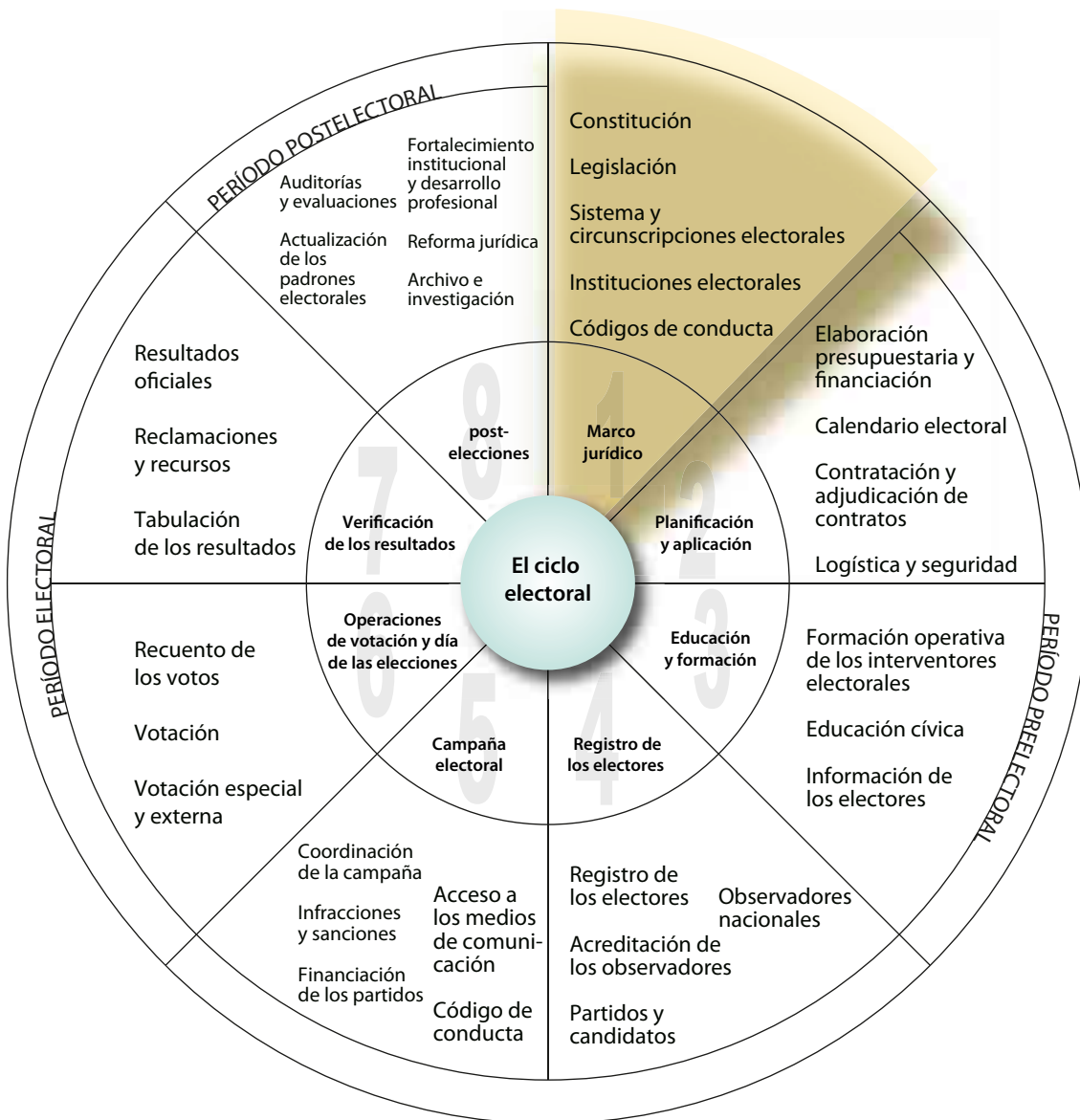
71



Cualesquiera que sean los proyectos identificados y formulados, independientemente de las posibilidades de intervención que se establezcan, es imperativo examinar las cuestiones intersectoriales como el acceso, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad, la transparencia y la apropiación del proyecto.

¹ Especialmente cuando el apoyo se dirige al ciclo electoral completo (4–5 años).

4.2 Fase 1 – Marco jurídico



4.2.1 Reforma constitucional

La base de toda democracia reside en su Constitución y en el marco jurídico-institucional que rige el proceso electoral. Los proyectos de apoyo en este ámbito podrían representar una forma de ayuda sumamente delicada e inclusive intervencionista, pero a menudo son fundamentales para salir de una situación que se encuentra en un punto muerto o iniciar un proceso de desarrollo democrático. En particular, es crucial para definir las reglas esenciales del juego democrático cuando se da un cambio de régimen o emerge un nuevo Estado debido al desmembramiento de una entidad anterior.

Estas actividades revisten una enorme importancia, pero suelen olvidarse, aun cuando se trata de elecciones que siguen a la primera elección abierta. Son actividades necesarias para consolidar y ajustar el marco jurídico y el sistema electoral a las necesidades específicas de cada país atendiendo así a las enseñanzas aprendidas y a las recomendaciones de los observadores.

MARCO JURÍDICO		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
Constitución Legislación electoral Legislación sobre partidos políticos y legislación sobre la financiación política Legislación penal y sanciones penales Legislación sobre la nacionalidad y la residencia (elegibilidad, derecho de voto) Sistema electoral; Distritos electorales y circunscripciones; Delimitación de circunscripciones Organismo de gestión	Problemas constitucionales o institucionales Las libertades fundamentales no están plenamente garantizadas Ventaja de los partidos tradicionales; discriminación de ciertos grupos; inconsistencia legislativa Sistema electoral injusto Gerrymandering Organismo de gestión electoral partidario o no independiente	Asesoramiento jurídico para el parlamento y/o el organismo de gestión electoral en relación con la reforma jurídica Mediación para crear consenso y resolver situaciones sin salida Inculcar códigos éticos y fomentar la actuación legal en caso de incumplimiento Asesoramiento sobre diseño de sistemas electorales (incluida la introducción de cuotas) Mostrar ejemplos comparativos de composición y ventajas de un organismo de gestión electoral	Un sistema más justo reducirá posibles conflictos; leyes más claras e imparciales sentarán una base que todas las partes interesadas pueden utilizar para proteger los principios democráticos Leyes sobre elegibilidad claras incrementan las posibilidades de dar a todos los votantes derecho a voto La delimitación de distritos representa datos demográficos actualizados Un organismo de gestión electoral más independiente, que tome decisiones sin injerencia política	El parlamento no aprobará proyectos de reformas que puedan perjudicar al partido gobernante; si la ayuda se utiliza para hacer presión, se percibe como injerencia del exterior	Criterios de elegibilidad no discriminatorios contra las mujeres/personas desfavorecidas para presentarse como candidatos Cuotas de escaños o cargos para las mujeres /personas desfavorecidas	Consultar a los grupos políticos no electos, a los organizaciones de la sociedad civil y al organismo de gestión electoral sobre toda reforma jurídica electoral	Velar por que las disposiciones legales sean rentables (elección de sistema, frecuencia de las elecciones, calendario)

El mayor peligro que reviste este tipo de ayuda se refiere a las posibles alegaciones de parcialidad en caso de que las reformas sean percibidas como favorables a un determinado partido, o bien, como un intento de importar reformas fundadas en disposiciones constitucionales y sistemas electorales de las democracias occidentales maduras en lugar de basarse en las características y necesidades particulares del país beneficiario.

En el curso de los últimos diez años, se han dado varios ejemplos en los que se concede claramente mandato a instituciones internacionales, mediante acuerdos de paz u otro tipo de acuerdos

negociados, para configurar directamente el ordenamiento constitucional y jurídico de los Estados de reciente creación o de las nuevas democracias. En Camboya, Mozambique, Bosnia, Timor Oriental, Iraq y Afganistán, así como otros casos, los programas de apoyo electoral y de reforma jurídica general aportaron un asesoramiento jurídico menos visible, pero significativo, a los órganos legislativos y a la administración electoral a fin de enmendar y modificar su marco constitucional y jurídico.

Las actividades en esta área podrían incluir la redacción de disposiciones constitucionales y la promulgación de Constituciones temporales así como la reforma de la legislación electoral que abarque temas afines tales como: el sistema de representación, la autoridad electoral; normas de elegibilidad de los votantes; delimitación de circunscripciones; competencias y funciones de los tribunales electorales e instancias encargadas del examen de las reclamaciones. Además, cada vez es más frecuente que este apoyo implique asesoramiento para la redacción de la legislación en materia de partidos políticos, sobre la financiación política y normas de auditoría para los gastos de los partidos políticos así como leyes relativas a los medios de comunicación y la administración pública.

La CE puede desempeñar un papel fundamental en este tipo de ayuda con todos los países socios a través de diversas formas de proyectos de buena gobernanza, y no necesariamente relacionados de manera concreta a acontecimientos electorales. Asimismo, a través de expertos situados en los diferentes niveles institucionales del país socio (órganos legislativos, el poder judicial, la administración electoral, otros organismos gubernamentales), con arreglo a la situación específica. Dada su importancia como donante, la CE también puede ofrecer su mediación para fomentar la conciliación y dar solución a situaciones sin salida en los procesos o reformas constitucionales. En lo relativo a conocimientos especializados más específicos en el ámbito electoral, hay dos áreas de intervención que merecen especial atención en este contexto: el sistema de representación elegido por un determinado país y las funciones del organismo de gestión electoral.

En situaciones posteriores a un conflicto es de vital importancia no imponer un marco jurídico ni una nueva Constitución basados en programas o agendas promovidos a escala internacional, sino fundados en el consenso nacional y la consulta con todas las partes interesadas. Los ciudadanos también deben tener acceso a la información sobre el proceso así como tener la oportunidad de ser oídos, sea mediante referendos o por otros medios.

4.2.2 Sistemas de representación

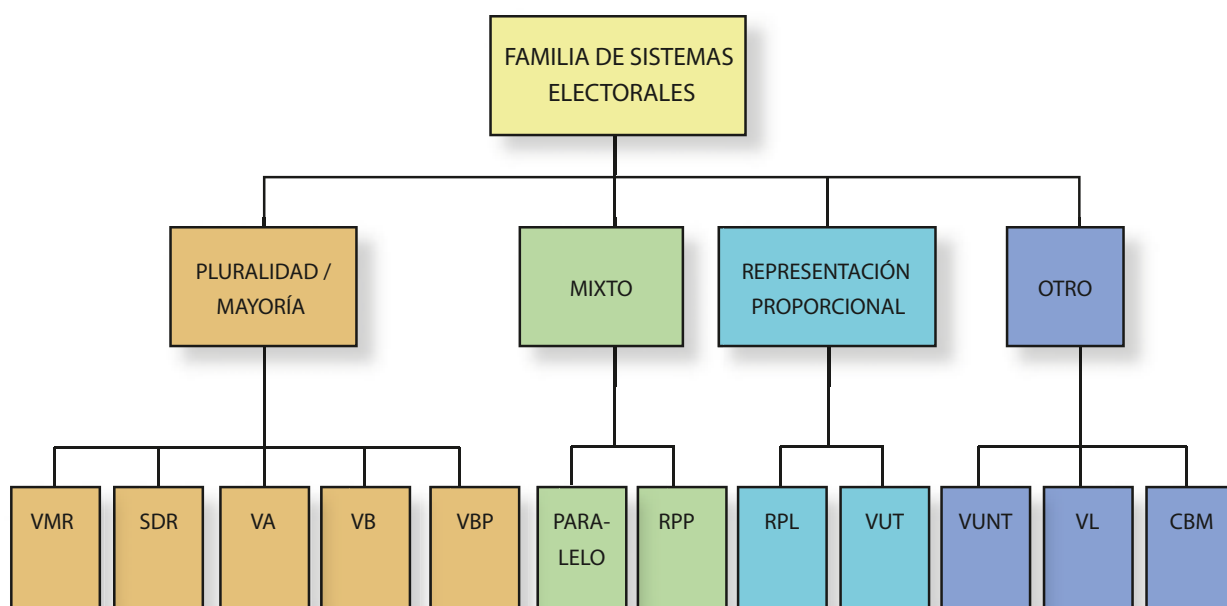
La elección del sistema de representación, más comúnmente denominado sistema electoral, es “una de las decisiones institucionales más importantes de toda democracia”.² Mientras que en el pasado la elección del sistema de representación en numerosos países occidentales solía ser con frecuencia el resultado de una conjugación de circunstancias, en los últimos años se ha producido una clara inclinación hacia una selección más reflexiva en materia de diseño electoral y en el desarrollo de un consenso alrededor del sistema que vaya a adoptarse.³ La pertinencia de este enfoque se ha vuelto más claro para

2 Véase Electoral System Design, The New International IDEA Handbook.

3 Véase Electoral System Design, The New International IDEA Handbook.

muchas nuevas democracias que a menudo heredaron o adoptaron un sistema electoral de su antiguo colonizador, o de sus poderosos vecinos. Dicho sencillamente, los sistemas electorales traducen en escaños los votos emitidos en una elección. Existen principalmente tres grandes familias de sistemas electorales: los sistemas de representación proporcional, los sistemas de pluralidad-mayoría y los sistemas mixtos. Dentro de estos tres grupos existe un sinnúmero de variaciones y distintas combinaciones (dependiendo principalmente de la fórmula matemática, la estructura de la votación, la magnitud del distrito electoral, pero también de varios factores más precisos, como la fijación de cuotas y/o umbrales, que producirán distintos resultados con arreglo a las formas específicas seleccionadas).

Sin embargo, en términos generales, los sistemas proporcionales tienden a garantizar la mayor correspondencia posible entre el porcentaje de votos válidos de un partido y los escaños que se le asignan; los sistemas de pluralidad-mayoría tienden, por su parte, a garantizar que el candidato que obtenga la mayor votación tenga la posibilidad de gobernar, por último, los sistemas mixtos o combinados tienden a reunir las ventajas y desventajas de las otras dos familias. El siguiente cuadro, elaborado por IDEA, ilustra más eficazmente la diversidad de los sistemas electorales.



VMR: Votación mayoritaria relativa, **SDR:** Sistema de doble ronda, **VA:** Voto alternativo, **VB:** Voto en bloque, **VBP:** Voto en bloque por partido, **PARALELO:** Sistema paralelo, **RPP:** Representación proporcional personalizada, **RPL:** Representación proporcional por listas, **VUT:** Voto único transferible, **VUNT:** Voto único no transferible, **VL:** Voto limitado, **CBM:** Conteo de borda modificado

El reciente interés suscitado a escala mundial por la cuestión de la reforma de los sistemas electorales demuestra la importancia que ahora se le concede en todas las democracias. En términos generales, no existe un sistema electoral perfecto. La elección entre uno u otro es siempre el resultado de un compromiso político aceptable en un determinado punto en el tiempo, o como resultado de una decisión impuesta por parte del partido o partidos gobernantes. Precisamente porque existe el peligro de que un sistema sea impuesto por los que están en el poder, ahora se reconoce generalmente

que esta cuestión debe abordarse a nivel constitucional. En situaciones posteriores a conflictos, el sistema electoral elegido es siempre el resultado de un compromiso al que se ha llegado para satisfacer intereses opuestos, a veces como el único sistema posible. Sin embargo, las consecuencias prácticas que se derivan de estas decisiones a menudo se ignoran o subestiman. Así, es frecuente que tras uno o dos ciclos electorales se pongan de manifiesto las deficiencias del sistema elegido, lo que exige que se introduzcan ajustes en el sistema electoral.



Una vez estabilizado el país, es importante prestar la debida atención a la evolución del sistema electoral de modo que todo elemento nuevo pueda acompañar y facilitar el desarrollo democrático, y no obstaculizarlo. La necesidad de cambiar o modificar el sistema electoral a menudo entra en conflicto con los intereses de los grupos en el poder. En este contexto, la mediación y el papel de garante desempeñado por la Unión Europea podría ser fundamental para alcanzar un compromiso entre las partes que fomente el desarrollo democrático.

76

Muy a menudo las reformas necesarias no atañen al sistema, sino solamente a algunos de sus componentes (las cuotas, los umbrales, las fórmulas matemáticas, el número y tamaño de los distritos, etc.). No obstante, todo cambio menor puede ejercer un efecto significativo sobre la administración de las elecciones. Asimismo, puede tener importantes repercusiones presupuestarias.

Una vez realizada una reforma, un área fundamental de apoyo es la relacionada con la comprensión de las consecuencias del cambio en el proceso. Suele ocurrir que los promotores de la reforma no tengan perfectamente claras todas las connotaciones que implican los cambios.

4.2.3 Delimitación de los distritos

La definición de los límites de los distritos electorales es un elemento estrechamente relacionado con la elección del sistema electoral. En muchos países, los distritos o circunscripciones electorales son fijos y han sido previamente establecidos por la Constitución o por la ley. En esos casos, los distritos electorales suelen ser las divisiones administrativas del país. La introducción de un cambio en el sistema electoral podría requerir una revisión completa del sistema de distritos electorales.

La revisión periódica de los límites de los distritos electorales es especialmente necesaria en sistemas donde se utilizan distritos uninominales o distritos plurinominales pequeños y uniformes, pero es una actividad delicada tanto para las democracias establecidas como para las sociedades en situación posterior a un conflicto. De no revisarse periódicamente, las desigualdades en la distribución de la población podrían ser manipuladas para obtener o negar una representación adecuada en un distrito en particular. La delimitación de los distritos electorales puede ser un proceso complejo y costoso, que requiere un trabajo intenso y consume mucho tiempo.⁴

4 Véase www.aceproject.org

Debe tenerse plenamente en consideración el contexto social y político en el que se lleva a cabo la delimitación. La autoridad encargada de esta tarea, puede ser un organismo de gestión electoral gubernamental o una autoridad independiente, debe mantenerse libre de injerencias políticas. Para garantizar la imparcialidad de la delimitación y evitar la imagen de manipulación de los límites, como en la "gerrymandering", una autoridad responsable de la delimitación debe considerar:

- las características geográficas de un país;
- los límites administrativos existentes con los que se identifican los votantes/candidatos;
- la distribución de la población en distritos que deben tener en la mayor medida de lo posible la misma magnitud;
- la contigüidad, donde el distrito deber interconectarse y no estar fragmentado;
- la comunidad de intereses y
- la protección para evitar la dilución de la fuerza del voto de los grupos minoritarios

En situaciones posteriores a un conflicto, un criterio adicional es la distribución de la población desplazada y de los refugiados retornados.

"Gerrymandering" es una controvertida forma de modificar la delimitación geográfica de los distritos electorales con el fin de conseguir una ventaja electoral. La palabra "gerrymander" se debe al político estadounidense Elbridge Gerry. Es una yuxtaposición de su nombre y de la palabra "salamander", utilizada para describir la tortuosa forma de un distrito electoral creado por Elbridge Gerry en un intento por perjudicar a sus oponentes durante unos comicios. Impresa en 1812, la caricatura política de la derecha muestra los distritos electorales trazados por la legislatura de Massachusetts para favorecer a los candidatos del tradicional partido del gobernador Elbridge Gerry en relación con los federalistas, de donde se deriva el término de "gerrymander". La caricatura muestra claramente la extraña forma de un distrito en forma de dragón.



4.2.4 Fortalecimiento de los organismos de gestión electoral

La reciente experiencia internacional ha demostrado que las comisiones electorales independientes son el mejor modelo institucional para facilitar el desarrollo democrático y fomentar la estabilidad y la gobernanza, especialmente en los países que emergen de un largo período de conflictos.

La historia de las comisiones electorales independientes es, de hecho, “la historia de un dispositivo institucional para el mejoramiento de la legitimidad del proceso electoral”.⁵ Esta conclusión, ampliamente reconocida tras veinte años de apoyo electoral es el resultado de un hecho: los organismos de gestión electoral independientes siempre deben intentar cumplir dos criterios casi contradictorios (i) el fomento de la confianza de todos los que participan en el proceso electoral y (ii) garantizar la neutralidad y transparencia del proceso.

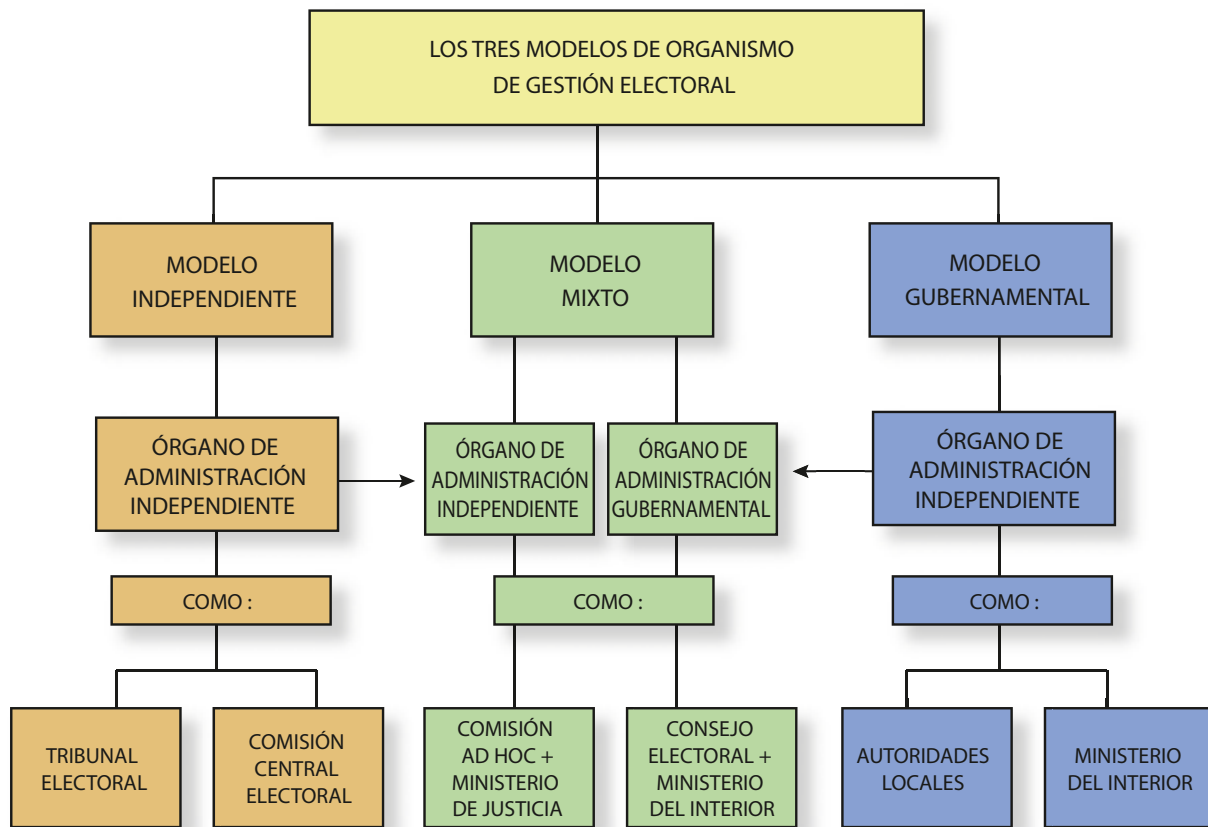
El modelo de organismo de gestión independiente plantea una serie de retos, tanto para los países que adoptan el sistema como para todo aquel que aporta el apoyo electoral y ayuda a establecerlo. El principal de estos retos consiste en el establecimiento de mecanismos jurídicos que garanticen su independencia respecto del poder ejecutivo del Estado y su sostenibilidad a largo plazo, especialmente en el caso de las primeras elecciones tras el fin de una dictadura o de un conflicto.

Existen, asimismo, varias cuestiones críticas que se plantean en las distintas etapas del organismo de gestión electoral relativas a la salvaguarda y la consolidación de su función institucional:

- Cómo se designa
- Cómo garantizar la independencia
- Estructura y funciones de la institución
- Procesos decisorios
- Presupuesto y procedimientos de financiación
- Métodos de contratación y normativa
- Identificación y contratación de recursos humanos
- Desarrollo de capacidades dentro de la organización
- Desarrollo profesional
- Formación de su personal

La importancia de estas cuestiones y su papel en el desarrollo del organismo de gestión electoral, variarán de acuerdo con el mecanismo de establecimiento, el ordenamiento constitucional y el proceso de desarrollo específico que se haya elegido para cada uno de los organismos de gestión electoral. Sin embargo, la definición de un procedimiento de nombramiento que garantice la independencia y la neutralidad así como la adopción de mecanismos de financiación y normas presupuestarias directamente supervisadas por el ejecutivo serán, en toda circunstancia, los problemas fundamentales que deberán solventarse. Estas dos cuestiones siempre están vinculadas entre sí, y todo organismo de gestión electoral verdaderamente independiente podría experimentar problemas financieros con sus órganos legislativos a causa precisamente de esta interdependencia. Como se mencionó anteriormente,

5 Rafael López Pintor, “Comparative Experiences in Electoral Management Bodies”, página 2.



son tres los grandes modelos o tipos de organismo de gestión electoral: el modelo independiente, el modelo gubernamental y el modelo mixto o combinado, como figura en el cuadro a continuación elaborado por IDEA:

Organismos de gestión electoral de modelo independiente: existen en aquellos países donde las elecciones son organizadas y administradas por un organismo de gestión electoral institucionalmente independiente y autónomo del poder ejecutivo gubernamental, cuenta con su propio presupuesto y lo administra. Un organismo de gestión electoral de modelo independiente no tiene que rendir cuentas a un ministerio o agencia gubernamental. Puede ser responsable ante el legislativo, el poder judicial, o el Jefe del Estado.

Organismos de gestión electoral de modelo gubernamental: existen en los países donde las elecciones son organizadas y administradas por el poder ejecutivo a través de un ministerio, como el ministerio del interior, y/o a través de las autoridades locales. Estas estructuras electorales operan como parte del poder ejecutivo y son responsables ante el titular del ministerio correspondiente.

Organismos de gestión electoral de modelo mixto: tienen una estructura dual, con un componente de dirección, vigilancia o supervisión independiente del ejecutivo gubernamental (como en el caso del modelo independiente) y un componente ejecutivo u operativo integrado a un ministerio y/o gobierno local (como en el modelo gubernamental). La relación entre los componentes de un

organismo de gestión electoral de modelo mixto no siempre está claramente establecida por la ley ni tampoco es interpretada de manera unívoca por las partes interesadas.



El objetivo último de sostenibilidad depende en gran medida de la capacidad de la organización para convertirse en una institución altamente profesional y técnicamente competente capaz de ofrecer garantías a todos los participantes en el proceso, al mismo tiempo que conserva su independencia en relación con ellos, aun en circunstancias extremadamente difíciles, por ejemplo, cuando el poder ejecutivo está dominado por una coalición que trata de ejercer indebida influencia sobre el organismo de gestión electoral condicionando la aprobación del presupuesto.

El organismo de gestión electoral debe tener la certeza, cualquiera que sea el modelo utilizado, de que puede garantizar la legitimidad y la credibilidad de los procesos bajo su responsabilidad. Como se indica en el Manual de IDEA Internacional Diseño de administraciones electorales, esta garantía es posible si la gestión electoral se guía por principios fundamentales:

- Independencia
- Imparcialidad
- Integridad
- Transparencia
- Eficiencia y efectividad
- Vocación de servicio
- Profesionalidad

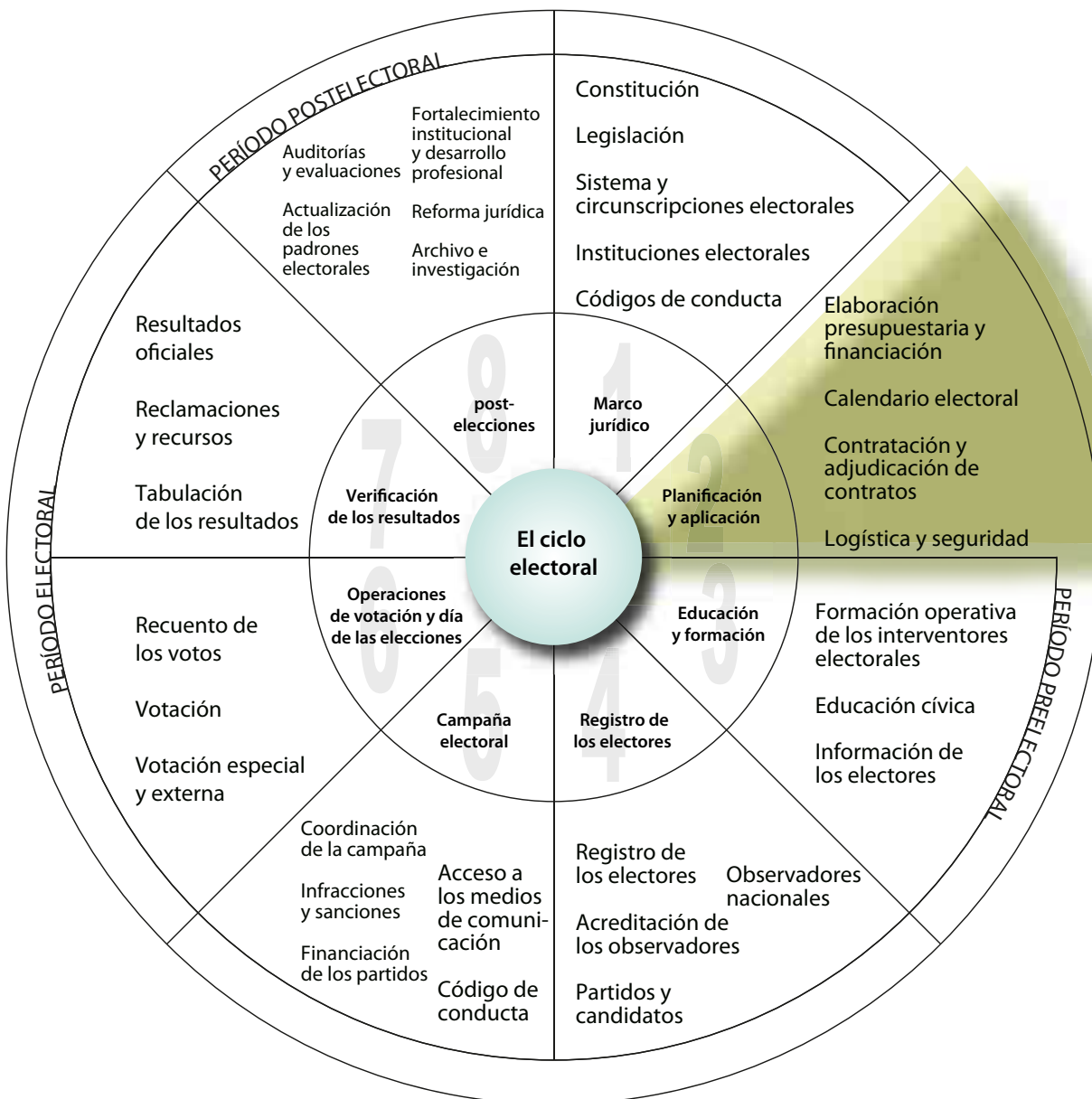
Estos principios constituyen el fundamento de la administración electoral y son esenciales para garantizar la integridad, real o aparente, del proceso electoral. El apoyo que la CE puede proporcionar para el establecimiento de organismos de gestión electoral y su reforma final debe ser cuidadosamente calculado y coordinado con todo el proceso de reforma en curso.

Además, el apoyo financiero siempre debe vincularse a condiciones estrictas que tengan en cuenta las dos cuestiones clave del sistema de designación y la sostenibilidad a largo plazo. La mayoría de los organismos de gestión electoral establecidos en los países socios de la CE necesitan asesoramiento profesional en los ámbitos señalados anteriormente, independientemente de las necesidades que puedan plantearse en relación con un acontecimiento electoral concreto.

La experiencia pasada en relación con el apoyo a los organismos de gestión electoral muestra que el apoyo financiero, aun cuando es recibido con satisfacción por las instituciones, puede tener un impacto limitado si no se proporciona en el marco de un programa estructurado con líneas presupuestarias claras, un asesoramiento técnico apropiado en caso de ser necesario y parámetros o indicadores de éxito realistas.




4.3 Fase 2 – Planificación estratégica y ejecución



La planificación estratégica se refiere a todas las actividades encaminadas a preparar el próximo acontecimiento electoral que ha de llevarse a cabo tras concluir el ciclo electoral anterior. Idealmente, esta preparación tendrá lugar tras un proceso de reforma encaminado a rectificar y ajustar las inconsistencias y problemas planteados durante el ciclo anterior.


PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
<p>Elaborar el presupuesto</p> <p>Dotación de fondos (contribuciones) y financiación (pagos)</p> <p>Calendario/ secuencia</p> <p>Planificación de recursos humanos y materiales</p> <p>Planificación operativa y aplicación</p>	<p>Planificación deficiente, falta de coordinación y supuestos erróneos</p> <p>Presupuesto insuficiente o poco realista</p> <p>Subestimar el tiempo necesario</p> <p>Demora en la financiación del Estado o los donantes</p>	<p>Asesoramiento técnico (elaboración, del calendario/ presupuesto.</p> <p>Pronta asignación de las promesas de fondos</p> <p>Desarrollo de las capacidades y formación</p> <p>Institucionalización de las mejores prácticas</p> <p>Plan de urgencia</p>	<p>No hay demoras imprevistas</p> <p>Flujo regular de fondos a tiempo</p> <p>No hay solicitudes de fondos de último momento</p> <p>Pago oportuno del personal para evitar huelgas</p> <p>Puede contratarse y darse formación al personal a tiempo</p> <p>Los materiales pueden ser adquiridos y distribuidos oportunamente</p>	<p>Error de cálculo del número de votantes, colegios electorales, personal y materiales de votación, apoyo logístico (y, por tanto, de todo el presupuesto operativo)</p> <p>Error de cálculo del plazo para cada actividad</p> <p>Demoras políticas; leyes aprobadas con demora; paralización; partidos que salen/entran en el proceso</p> <p>La contratación no se percibe como justa y transparente</p>	<p>Igualdad de oportunidades en la contratación</p> <p>Equilibrio entre hombres y mujeres</p> <p>Igualdad de salarios y condiciones</p>	<p>Velar por una adquisición abierta y transparente del material electoral</p> <p>Contratación abierta del personal del organismo de gestión electoral</p>	<p>Velar por la adquisición sostenible de los materiales según necesidades y coste</p> <p>Contratar al personal electoral anterior</p> <p>Mantener siempre que sea posible procedimientos y formularios de fácil utilización</p> <p>Documentar todo proceso operativo</p> <p>Archivar sistemáticamente todo material (manuales, formularios, carteles)</p>
<p>Adquisiciones: especificaciones y pruebas experimentales</p> <p>Logística: transporte, infraestructura, peso/flete, fragilidad/daños</p> <p>Seguridad y almacenamiento de materiales [sensibles-papeletas, tinta, formularios y no sensibles-pantallas, cajas]</p>	<p>Influencia de proveedores y/o donantes</p> <p>Demora en la adquisición de materiales, o especificaciones equivocadas; dificultad de transporte</p> <p>Nadie se responsabiliza de los materiales sensibles, ni de su seguimiento durante su transferencia</p> <p>Envío de una cantidad errónea de materiales al lugar equivocado</p>	<p>Asesoramiento para diseñar procedimientos financieros y de adquisición eficientes; guía del comprador; materiales para prueba, seguridad/ almacenamiento; OSIA</p> <p>Desarrollar la planificación de la distribución y sistemas de trazabilidad</p>	<p>Contribuir al alto coste de los materiales (papeletas) y aumentar la eficiencia de la entrega de materiales; las mejores prácticas de licitación; garantizar la calidad y la seguridad apropiadas de los materiales</p>	<p>Las demoras aumentan los costes; las especificaciones deficientes pueden causar irregularidades, la corrupción en la contratación</p>			

En situaciones posteriores a conflictos, la planificación de las elecciones es una actividad bastante singular, ya que implica por lo general una importante ayuda internacional y, en general, goza de condiciones atractivas en términos operativos, logísticos y financieros. Esta importante dotación de recursos humanos y financieros puede representar un problema para los organismos de gestión electoral encargados de planificar los acontecimientos electorales después de una situación ya posterior a un conflicto, cuando la ayuda internacional se reduce drásticamente.



A fin de evitar una repentina crisis institucional, los expertos electorales deberán tener en cuenta desde el principio medidas de sostenibilidad. Los presupuestos y plazos para las actividades destinadas al desarrollo de la capacidad del personal y otras partes interesadas deben ser realistas y planificados prioritariamente. La transferencia de conocimientos y de responsabilidades debe ser gradual e institucional para evitar la continua dependencia de un importante apoyo internacional.

84 En el contexto de las democracias nuevas y las democracias en transición, la planificación estratégica normalmente incluye la definición de otras actividades y la elaboración del presupuesto para el futuro acontecimiento electoral. Los preparativos presupuestarios para un nuevo ciclo son muy delicados y exigen mucho tiempo de parte de un organismo de gestión electoral, habida cuenta de la complejidad y el alcance de esta actividad. A menudo el presupuesto debe ser aprobado por el legislativo y la definición y planificación de actividades de los programas de ayuda dependen de la aprobación del presupuesto nacional. La realidad es que en la mayoría de los casos, los programas de apoyo electoral tienden a llenar los vacíos que deja el presupuesto nacional en lugar de planificarlos de manera coordinada.



La gestión financiera de un organismo de gestión electoral es una tarea subestimada. En el caso de los grandes programas de apoyo, la presencia de expertos internacionales en planificación y elaboración de presupuestos que interactúen con los planificadores de las organizaciones nacionales homólogas podría ser una baza fundamental para evitar presupuestos poco realistas y el riesgo de no cumplir con los plazos obligatorios.

La planificación y preparación adecuada del presupuesto también es esencial para determinar varios calendarios o plazos, ya que la disponibilidad financiera determina el tipo de operaciones que serán puestas en marcha. La determinación de un calendario electoral es de esencial importancia para la eficiencia y legalidad de una elección. En el caso de un organismo de gestión electoral y también para los proveedores de ayuda en este ámbito es una buena práctica planificar el calendario electoral completo hacia atrás, tomando como punto de partida la fecha electoral provisional.

Los dos principales subcomponentes de un plan operativo viable y a largo plazo son el plan de recursos humanos y el de los medios materiales. Ambos dependen del tipo de estructuras territoriales introducido en cada etapa del ciclo electoral así como el tipo y la naturaleza de las operaciones

electorales previstas, las cuales pueden incluir: nuevas campañas de inscripción de los votantes o su actualización; nuevos distritos electorales, o revisiones de los ya existentes; inscripción de partidos y candidatos; tipo y número de elecciones, etc.

En relación con lo anterior, las actividades de adquisición pueden necesitar varios meses para concluirse, además de estar sujetas a la legislación y normativas del país socio, que varían considerablemente de un país a otro, y dependen de las fuentes de financiación. Antes de toda adquisición necesitan elaborarse especificaciones técnicas claras y detalladas para cada tipo de material electoral que va a adquirirse (con el apoyo de la asistencia técnica disponible) y aprobarse a la mayor brevedad posible. Por otra parte, la naturaleza del material electoral utilizado influirá en las modalidades de transporte necesario a toda operación electoral.



En este contexto es muy importante la denominada “planificación hacia atrás” en virtud de la cual cada fase de la organización del proceso electoral se prevé tomando como punto de partida la fecha de finalización prevista para la operación y, a continuación, se calcula hacia atrás el tiempo necesario para completar la totalidad de la operación teniendo en cuenta todos los elementos (adquisiciones, logística, recursos humanos, etc.).

85



La contratación de recursos humanos, para satisfacer las necesidades tanto a corto como largo plazo, es una actividad delicada y sigue pautas estrictas. Suelen olvidarse los aspectos relativos a la transparencia, la igualdad de oportunidades, el equilibrio entre mujeres y hombres, la afiliación política y las necesidades de formación, especialmente cuando se trata de una contratación apresurada para establecer los registros, o durante el período de elecciones. Existen varios factores que pueden resultar

negativos en un proceso electoral, pero a menudo, la mayoría de los problemas que se plantean están relacionados con una planificación deficiente, como:

- Falta de coordinación
- Supuestos equivocados
- Presupuesto insuficiente o poco realista
- Subestimar el tiempo necesario para llevar a cabo determinadas operaciones
- Demora en el desembolso de los fondos
- Demora en la adquisición de materiales y la contratación de personal
- Procedimientos poco claro o complicados

Para planificar adecuadamente un ciclo electoral se requiere una sólida experiencia en la administración electoral así como una profunda comprensión del tema. Sin embargo, el personal recién contratado puede, con la debida orientación, adquirir rápidamente estas capacidades. El reto principal consiste en cómo implantar el proceso de planificación de una elección como norma o elemento habitual del proceso electoral. Además de una buena planificación, existen factores externos que pueden afectar al proceso electoral como, por ejemplo, convulsiones políticas (golpes de estado, atentados terroristas y desastres naturales).

86



Cuando se presta apoyo a los organismos de gestión electoral existe un riesgo de pérdida de memoria institucional y carencia de procesos documentales. El apoyo electoral debe hacer lo posible para reducir al mínimo estas pérdidas respaldando a los organismos de gestión electoral mediante la organización y registro de la información pertinente y la elaboración/publicación completa (estructurada) de informes que contribuyan a preservar la memoria institucional y la formación del personal en lugar de sustituir estas funciones.

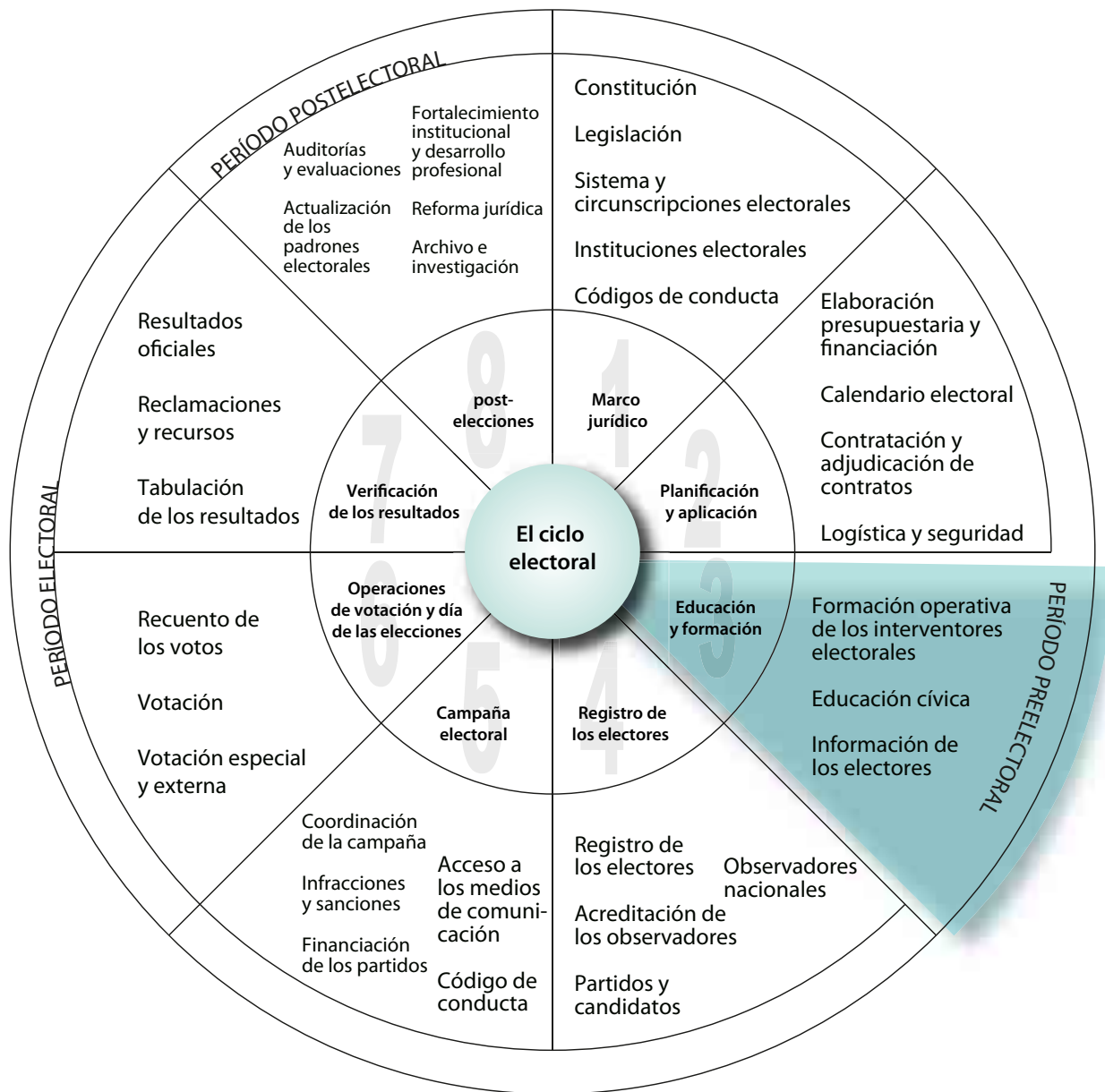


Por tanto, la planificación de los imprevistos es importante para anticipar toda situación posible dentro de lo razonable. Un buen plan estratégico para el proceso electoral debe también tener en cuenta los riesgos existentes, como la seguridad y la agitación política. En estos casos se recomienda llevar a cabo un análisis DAFO (SWOT) en el que se tienen en cuenta los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y amenazas que afrontan el organismo de gestión electoral y el proceso electoral que vaya a respaldarse. Por último, la eficiencia en la planificación estratégica puede reducir la influencia del vendedor/donante, quien trata de debilitar el ascendiente del Estado para tomar el proceso en sus manos.⁶



6 Véase *PCM Guidelines*

4.4 Fase 3 – Formación y educación



4.4.1 Desarrollo y formación del personal

En todo sector, la gestión de recursos humanos requiere el desarrollo y la formación del personal. En las elecciones este componente es especialmente delicado debido a su periodicidad. La mayoría de las funciones propias a los procesos electorales son actividades que requieren un nivel muy alto de formación especializada. Sin embargo, a menudo es fácil desarrollar las capacidades necesarias a todo administrador electoral en el personal de nueva contratación.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
<p>Gestión de recursos humanos</p> <p>Encontrar el personal, evaluar sus necesidades, contratación y remuneración</p> <p>Personal: temporal y permanente</p> <p>Directivo;</p> <p>Especialistas;</p> <p>Administrativo</p> <p>Formación operativa;</p> <p>Formación “en cascada” o vídeos de auto-aprendizaje</p>	<p>Formación “en cascada” o vídeos de auto-aprendizaje</p> <p>Demora en la contratación de personal; número muy importante de personal electoral que debe ser formado en un plazo demasiado corto; formación deficiente</p> <p>La calidad de la formación disminuye a medida que se imparte de un nivel a otro en cascada</p>	<p>Formación a corto plazo del personal electoral (inscripción, votación, recuento) mediante diversas formas (en cascada; formación de formadores; metodología interactiva, seguimiento, carpetas de formación - vídeo, manuales, equipamiento)</p> <p>Estrategia y materiales de formación eficaces</p> <p>Asesoramiento técnico a los organismos de gestión electoral</p> <p>Elaboración y difusión de materiales</p>	<p>Cuanto más eficaz sea la formación más eficiente será el personal y menor será la posibilidad de irregularidades</p> <p>Adopción de una metodología más eficaz y materiales fáciles de utilizar para crear un cambio en la cultura del aprendizaje</p>	<p>Sin supervisión no hay formación eficaz; la formación “en cascada” suele ser costosa debido a los gastos de viaje y se debilita a medida que pasa de un formador a otro; la demora en los procedimientos de aprobación demora todo el programa de formación</p>	<p>Equilibrio entre hombres y mujeres en materia de formación</p> <p>El lenguaje de los materiales y las imágenes utilizados deben evitar todo sesgo masculino /étnico</p>	<p>Permitir que los observadores y los medios de comunicación observen o filmen las sesiones de formación o educación de los votantes</p>	<p>Consolidar la experiencia y desarrollar la capacidad del personal del organismo de gestión electoral</p>
<p>Institucional: documentación de los procesos, correspondencia, directrices</p>	<p>Pérdida de la memoria institucional y carencia de documentación de los procesos</p>	<p>Desarrollo profesional de la dirección electoral - dar accesibilidad a los instrumentos (ACE, BRIDGE), desarrollar una red regional, prácticas/ intercambios</p>	<p>Un administración electoral que puedan tomar decisiones informadas sobre todos los aspectos del proceso electoral desde la planificación hasta la contratación</p>	<p>Personal no motivado o que cambia de empleo; coste más elevado; no se aplica la teoría a la práctica</p>			

No obstante, en circunstancias posteriores a un conflicto, la situación generalmente se complica debido a la ausencia de acontecimientos electorales anteriores que puedan aplicarse como modelos así como a la dificultad de lograr la aceptación generalizada de la necesidad de prácticas democráticas y transparentes tanto en la preparación como en la administración de un proceso electoral. El desarrollo del personal y su formación a veces se dejan de lado en situaciones donde se cuenta con una gran presencia internacional y cuando la urgencia política de celebrar elecciones se considera más importante que el desarrollo de la capacidad de los nacionales para administrar el acontecimiento

electoral. Sin embargo, esta desatención tiene repercusiones importantes en lo relativo al impacto a largo plazo del proceso y su sostenibilidad.



Por lo general, un organismo de gestión electoral tiene que contratar y dar formación a un gran número de personal en un corto período para la realización de las actividades de inscripción, votación y recuento, para luego reducir este número. Además, los organismos de gestión electoral suelen padecer de una elevada rotación de personal experimentado. El suministro de programas permanentes para el desarrollo del personal es el único medio para garantizar la preservación de la memoria institucional, fortalecer la institución y al mismo tiempo hacer frente a la pérdida de personal cualificado.

El desarrollo y la formación del personal deben iniciarse a diversos niveles e inmediatamente después de la aprobación de la planificación general del ciclo electoral. En lo que se refiere a la formación, es necesario llevar a cabo una evaluación de las necesidades del personal en este ámbito, que abarque: a todos los responsables de las oficinas electorales, a todos los niveles (gestión, técnico, administrativo y operativo) y todos los tipos de contrato (permanentes y temporales).

90



Los tipos de formación pueden ser: en el lugar de trabajo, con un enfoque de tutoría; cursos especiales con un fin concreto y una formación operativa en forma de “reacción en cascada”. Para ello se dispone de varias herramientas y materiales distintos, incluidos manuales y vídeos para sesiones de formación o autoaprendizaje. Asimismo, procedimientos y formularios claros, puestos a prueba con

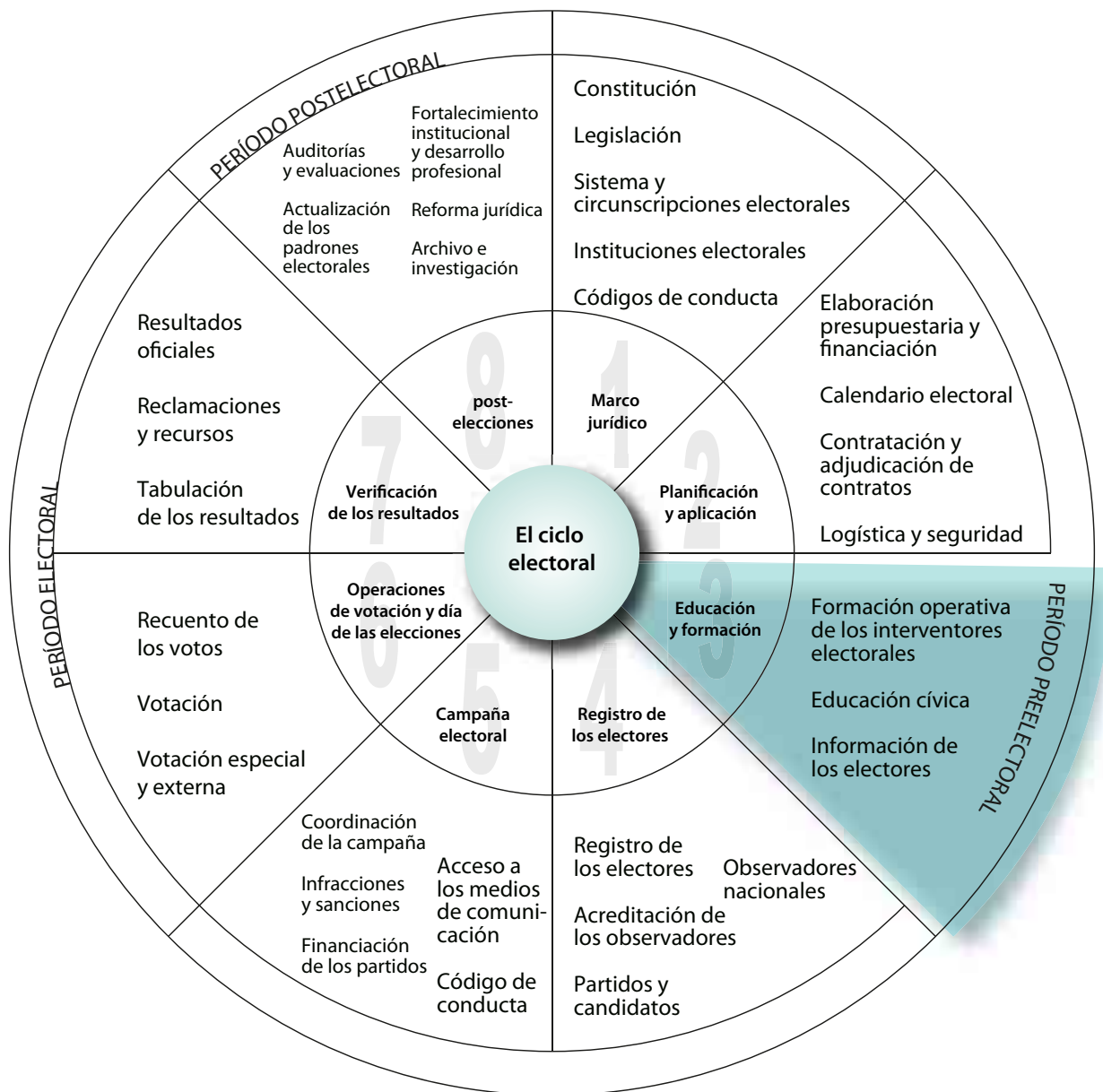
grupos específicos del personal electoral, pueden facilitar la comprensión a gran escala, en un ámbito donde la coherencia es vital y las irregularidades perjudican a la credibilidad del proceso.

Es frecuente que los organismos de gestión electoral calquen el modelo de las instituciones de la administración pública y tiendan a asimilar procedimientos burocráticos innecesarios, o bien, sean nuevos y se encuentren todavía en el proceso de definición de funciones y servicios. El fortalecimiento institucional no consiste solamente en el desarrollo de la capacidad individual, sino también en la consolidación de la eficiencia de los servicios que componen la institución.



Las principales áreas en las que siempre se requiere un desarrollo permanente: Las TIC, equipo de comunicaciones, estrategias de comunicación, procedimientos de presentación de informes, mecanismos de financiación y auditoría, intercambio de información y gestión del conocimiento, formulación de políticas, elaboración de directrices, desarrollo de la capacidad de la unidad interna, la división del trabajo, documentación y archivo de los procesos o materiales y la memoria institucional.

Existen nuevas formas de desarrollo del personal procedentes de auditorías internas o institucionales que pueden establecerse como actividades habituales. Consisten principalmente en una verificación sistemática o una evaluación de la eficacia de una organización o servicio, suelen ser llevadas a cabo por evaluadores independientes externos y su finalidad es maximizar el rendimiento del personal y la capacidad institucional. Estas auditorías pueden poner de relieve las áreas específicas que requieren apoyo en términos de recursos o un mayor desarrollo, o determinar las actividades ejecutadas internamente y que podría resultar útil externalizar.



4.4.2 Campañas de educación cívica y de los votantes

En este ámbito existen tres tipos de actividades:

1. el suministro de información a los votantes mediante una campaña básica de información pública llevada a cabo por los organismos de gestión electoral justo antes de acontecimientos importantes tales como la inscripción de los electores o las elecciones. Esta actividad se basa principalmente en la transmisión de mensajes sencillos tales como cuándo, dónde, cómo inscribirse y/o votar y se realiza principalmente a través de los medios de comunicación;

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
<p>Educación de los votantes + información del público</p> <p>-Informar a todos los votantes cuándo, dónde y cómo votar</p> <p>-Educar a los votantes sobre el sistema electoral y el derecho de sufragio activo y fomentar la participación</p>	<p>Llegar a todos los votantes - los grupos destinatarios</p> <p>Apatía, desilusión, miedo, confusión de los votantes</p> <p>Elevado número de votos nulos y nivel de analfabetismo</p>	<p>Educación del votante</p> <p>- apoyo a organizaciones de la sociedad civil, al organismo de gestión electoral en la difusión de mensajes a través de espacios de TV/ radio, impresos y eventos</p>	<p>Motivar e informar a los votantes de los procesos electorales y su papel, aumentar la participación, supervisar el impacto, reducir los conflictos, contrarrestar la propaganda política con información imparcial</p>	<p>Campaña no efectiva debido a deficiencias en la conceptualización, la planificación y al agotamiento de los fondos</p>	<p>Dirigir la educación de los votantes a las mujeres/personas desfavorecidas</p> <p>Consultar a las redes de ONG femeninas</p>	<p>Permitir que los observadores y los medios de comunicación observen/filmen las sesiones de formación o de educación de los votantes</p>	<p>Financiar los programas de educación cívica de las organizaciones de la sociedad civil / de las organizaciones no gubernamentales durante el período entre las elecciones</p>
<p>Educación cívica</p> <p>- Incrementar la concienciación cívica y la participación fuera del acontecimiento electoral; cómo funciona la democracia; importancia de la representación y responsabilidad; buena gobernanza</p> <p>Estrategia de divulgación pública</p> <p>- Coordinación del OGE, las OSC y los medios para evitar la duplicación de esfuerzos y mantener la coherencia de la información.</p> <p>-Métodos</p> <p>Medios de comunicación / población local</p> <p>- Evaluación de las necesidades de conocimiento</p> <p>Realizar encuestas para evaluar la base y lagunas de conocimiento así como durante y después de la elección para evaluar el impacto de los programas</p>	<p>Que los votantes comprendan sus derechos políticos y el sistema electoral más allá de los mecanismos de votación</p> <p>Llegar a todos los ciudadanos</p>	<p>Educación Cívica</p> <p>-respaldar a organizaciones de la sociedad civil, iniciativas culturales locales de la comunidad</p> <p>- deporte, teatro, música, danza, escuelas, centros de información [casetas de información]</p>	<p>Mejorar la comprensión del sistema político y de representación, reducir los malentendidos y los conflictos, la participación ciudadana a nivel de base, enlace a eventos culturales / cívicos</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil no competentes; contabilidad financiera deficiente, falta de coherencia en el mensaje; programas que no se aplican si no se supervisan</p>			

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
Educación electoral - Integrar la educación electoral en los planes nacionales de estudio, formar a los profesores sobre el contenido y las herramientas, crear centros de educación electoral [CEA] fijos o móviles	El Estado y el Ministerio tomen en sus manos el proceso; el acceso de las escuelas a los programas y centros	Diseñar un programa de educación electoral - apoyo a las escuelas, los profesores, el Ministerio de Educación	Aprendizaje interactivo para que los niños comprendan los principios básicos de la democracia, la gobernanza y las elecciones a través de simulaciones de elecciones, multimedios, cuestionarios; los beneficios a largo plazo incluyen una democracia más sólida y un impacto en los padres y la comunidad y una mayor participación en el futuro	Mucho tiempo para obtener la aprobación, el diseño y establecimiento, falta de financiación continua, falta de apropiación por parte del Min. de Educación/ organismo de gestión electoral, no diseñado para adaptarse al contexto cultural	Incluir a los huérfanos, las personas discapacitadas, los niños de la calle, los niños de todos los sectores grupos de la sociedad	Invitar a los parlamentarios a hablar y a responder a las preguntas	Compromiso del Ministerio de Educación / presupuesto del Estado y de los donantes para realizar programas a largo plazo

94

2. un segundo tipo de actividad es la educación de los votantes, que suele ser abordado por los organismos de gestión electoral y las organizaciones de la sociedad civil. Los principales objetivos de esta actividad son, además de informar a todos los votantes de cuándo, dónde y cómo votar, dar al electorado una educación sobre el sistema electoral, incrementar la sensibilización de los ciudadanos respecto al valor de su derecho de voto y fomentar la participación en las elecciones como una de las principales formas de participación en la vida política a nivel de la comunidad;
3. la tercera actividad es la educación cívica en general, como un proceso a largo plazo que va más allá del período electoral y se relaciona con la esfera más amplia de la buena gobernanza, y aborda los conceptos de democracia, participación, derechos civiles y políticos así como de representación. Por lo general, esta es una actividad donde las organizaciones de la sociedad civil deben tomar la iniciativa.

En las situaciones posteriores a conflictos, las diferencias entre estos tres tipos de actividades tienden a ser imprecisas debido a la falta de tiempo y a la necesidad de iniciar la campaña de educación a partir de cero. No obstante, la educación cívica y la de los votantes siguen siendo los componentes más importantes en una elección posterior a un conflicto, donde los ciudadanos traumatizados necesitan comprender las ventajas de participar en la elección pacífica de la gobernanza y a los que es preciso darles confianza garantizando que su elección es libre y será salvaguardada.



Las campañas de información imparcial dirigidas a la población local pueden adquirir especial importancia en sociedades donde el nivel de confianza es muy bajo y pueden ayudar a abordar los problemas del analfabetismo y la falta de acceso a la información, frecuente corolario de los conflictos.

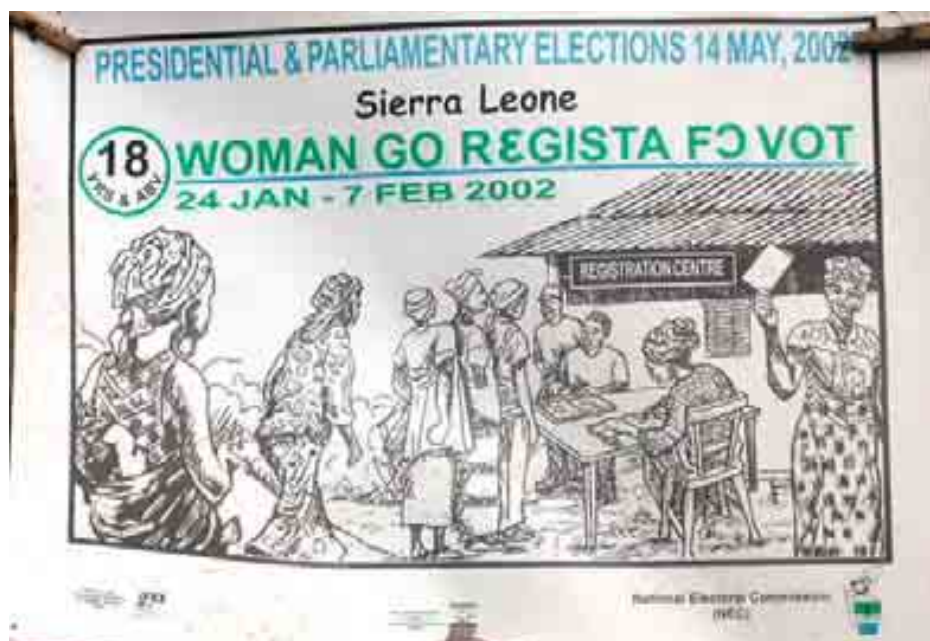
Las dificultades que se plantean en relación con la educación cívica y del electorado son: abarcar a todos los votantes, abordar sus necesidades y preocupaciones y orientarla hacia los grupos desfavorecidos a fin de reducir la abstención y el aislamiento así como el número de votos nulos.

Normalmente se dispone de ayuda para que los organismos de gestión electoral se hagan cargo de estas dificultades, ya que a menudo es una actividad desatendida por la financiación estatal, aun cuando hay tiempo suficiente para una planificación adecuada. A pesar de la constante voluntad de los donantes para aportar apoyo técnico y financiero en este ámbito, con frecuencia la ayuda adolece de falta de coordinación y de medios adecuados para su ejecución dentro de la misma estructura del organismo de gestión electoral y muchas veces se lleva a cabo en situaciones de emergencia.

Algunas de las formas de apoyo que deberían asignar financiación para el material destinado a la educación del electorado y su difusión son: sondeos sobre la sensibilización y la actitud de los votantes; herramientas esenciales para establecer programas eficaces de asistencia técnica y la formulación de estrategias adecuadas para la educación cívica y del electorado.

En el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil debe hacerse hincapié en el suministro de conocimientos técnicos para comprender las leyes y la reglamentación electorales, pero también las operaciones electorales, la tecnología electoral, la gestión financiera y las buenas prácticas de contabilidad. La ayuda a más largo plazo, además de ir más allá del acontecimiento electoral inmediato, podría aumentar la sensibilización cívica sobre la manera como funciona la democracia y la importancia de la representación, la rendición de cuentas así como la buena gobernanza.

En lo que se refiere a la estrategia de difusión pública, es esencial una buena coordinación entre los donantes potenciales, los organismos de gestión electoral, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para evitar la duplicación de esfuerzos y mantener la coherencia de la información. En este ámbito, el papel principal siempre deberá formar parte del mandato del organismo de gestión electoral, pero no se considera esencial.



96

La organización adecuada de un esfuerzo coordinado del organismo de gestión electoral para mejorar la estrategia de difusión pública en su conjunto proporcionará enormes ventajas en lo que se refiere a visibilidad y eficacia para los donantes. Los métodos de difusión pública podrían fluctuar entre los medios de comunicación y la población local, pero es preciso cubrir todos los niveles, todos los grupos específicos y todas las zonas geográficas. Es preciso realizar sondeos de opinión para evaluar la base de conocimientos y las lagunas existentes, tanto durante las elecciones como después con el fin de evaluar el impacto del programa o de la estrategia de difusión pública en su conjunto. Podría aportarse ayuda en forma de un foro patrocinado que facilite un esfuerzo coordinado de todas las partes interesadas que participan en la educación cívica y de los votantes para garantizar la coherencia, la cobertura lo más amplia posible y llegar así a los grupos destinatarios.⁷

4.4.3 Educación cívica y de los votantes en las escuelas

La educación cívica tiene un elemento que presenta una perspectiva a largo plazo específica a los futuros votantes: los escolares. El objetivo es integrar la educación electoral en los planes de estudio nacionales, formar a los profesores sobre su contenido y herramientas y, finalmente, familiarizar a los niños en centros destinados a la educación electoral con los principios democráticos. Así, al llegar a la edad de ejercer el derecho al voto, ya hayan tenido ocasión de votar y de presentarse como

⁷ Véase del documento de trabajo del próximo manual de IDEA Internacional sobre las iniciativas para fomentar la participación de los votantes (Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World).

candidatos en las elecciones escolares, o la oportunidad de ayudar a organizar un acontecimiento de esta naturaleza.

4.4.4 La observación a nivel nacional

La observación nacional ha sido, desde hace varios años, uno de los puntos fuertes del apoyo de la CE a los procesos electorales. En los últimos años, este tipo de apoyo hace hincapié en la asistencia técnica y la autonomía local. En este ámbito es importante destacar que a menudo la observación electoral nacional puede ir acompañada de actividades educativas dirigidas a los votantes.⁸ La observación nacional es vital para la transparencia y la apropiación del proceso electoral, además de las actividades de los partidos políticos. Los observadores nacionales han de desempeñar un papel neutral e informar sobre toda conclusión objetiva que pueda poner de relieve las deficiencias en las elecciones, o mitigar los posibles conflictos. Su gran número, dispersión geográfica y el conocimiento de la situación local hace que se den muy bien cuenta de toda irregularidad, intimidación o corrupción que tenga lugar en sus áreas locales. Al mismo tiempo, pueden ser objeto de presiones locales, ya que quizás viven en la zona y el hecho de ser asociados con una organización de la sociedad civil y no con una institución puede menoscabar su credibilidad.

La metodología empleada, la exactitud de las conclusiones expuestas en los informes, la elaboración de informes y la celebración de conferencias de prensa influirán en la credibilidad de toda observación nacional. Si no se realiza con un enfoque profesional puede debilitar la credibilidad y la importancia de su papel. La CE ha adquirido una valiosa experiencia en materia de observación durante la última década y está bien situada para prestar asistencia técnica con vistas a facilitar una mejor coordinación, incrementar la credibilidad de los observadores nacionales así como darles medios para ser autónomos. Es de vital importancia que las organizaciones de observación electoral cuenten con el respeto y la confianza del público. Por tanto, es aconsejable contratar a personas con un alto perfil para dirigir la organización. De hecho, personalidades muy conocidas y respetadas pueden dar automáticamente visibilidad y legitimidad al proyecto. Con frecuencia, los observadores electorales nacionales se han beneficiado al compartir sus experiencias con otras organizaciones, en particular cuando se dan intercambios entre organizaciones que se encuentran ante los mismos retos. A menudo no es necesario “volver a inventar el hilo negro”. Es posible aprender de otros grupos de observadores electorales y evitar errores. Trabajar en asociación puede resultar ventajoso, habida cuenta de que cada una de las organizaciones aporta al proyecto varios activos, incluidos conocimientos, recursos humanos o estructura organizativa.

Muchas organizaciones no pueden funcionar eficazmente sin apoyo financiero, técnico y político, a menudo procedentes de fuentes externas. El apoyo económico de sectores empresariales nacionales y donantes individuales también puede ser de vital importancia para garantizar la sostenibilidad de una organización. La planificación estratégica y operativa debe iniciarse mucho antes de la celebración de las elecciones.

8 *Promoting and Defending Democracy. The work of Domestic Election Observers Groups around the world.* ERIS 2005

Es importante que la labor de la administración electoral y el poder judicial sea controlada eficazmente y que los observadores sigan los acontecimientos durante la campaña electoral para evaluar su equidad y el respeto de las libertades fundamentales de los ciudadanos y los candidatos. La recogida de la inscripción de los votantes es importante, porque puede afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos al sufragio universal e igual y, en caso de existir inexactitudes, distorsionan la contienda de la elección. La tabulación de los resultados después de la elección es un período de suma importancia, que debe supervisarse de cerca. Aun cuando el alcance de las actividades debe ser lo más amplio posible, las organizaciones no deben, por regla general, intentar llevar a cabo demasiados proyectos nuevos de manera simultánea.

En la mayoría de los casos, es preferible incorporar voluntarios entre la población local. Esta medida garantiza que los observadores estén familiarizados con el entorno en el que van a trabajar y los costes relacionados con el traslado de personal sean mínimos. Los supervisores deben ser no partidistas y, además, ser considerados como no partidistas. Por lo general, los observadores están obligados a respetar un código de conducta o firmar un compromiso en este sentido.

98

Del mismo modo, es preciso un código de conducta que establezca los principales derechos y deberes de los observadores, generalmente basados en la neutralidad y la objetividad. Es fundamental que la observación electoral tenga como base una metodología probada. Los observadores requerirán recibir formación para cumplir sus funciones. Los observadores bien preparados en lo que respecta a la finalidad y objetivos de la observación electoral tienen más probabilidades de detectar y prevenir toda violación al proceso electoral. Ciertas actividades requieren una metodología y una formación sumamente especializadas, por ejemplo, la supervisión de los medios de comunicación, de los gastos de campaña así como de las decisiones en materia de controversias electorales.

En otras circunstancias, el método de formación en “cascada” ha sido muy útil para los observadores nacionales en diversas situaciones. Es importante que las organizaciones de observadores desarrollen una gran visibilidad, aspecto útil como elemento de disuasión para aquellos que podrían tratar de manipular el proceso y también para dar tranquilidad a los votantes. Por tanto, es aconsejable elaborar una estrategia de comunicación, que puede incluir la designación de un portavoz de la organización, aparecer periódicamente en público y hacer declaraciones oportunas sobre temas sensibles.

Las organizaciones dedicadas a la supervisión siempre necesitan examinar la conveniencia de asegurar la observación de un proceso electoral. En determinadas circunstancias, cabe la posibilidad de que no siempre sea prudente, por ejemplo, si un proceso es esencialmente defectuoso tiempo antes de que la votación se lleve a cabo. En otras situaciones, puede ser necesario adoptar determinados enfoques, por ejemplo, cuando existen preocupaciones en materia de seguridad.

Entre los nuevos retos que se plantean a la supervisión de las elecciones figura la aparición de la votación electrónica. Será preciso que las organizaciones de observación electoral desarrollen nuevas metodologías para responder a estas innovaciones. Entre las respuestas posibles, cabe la necesidad de contratar especialistas informáticos y el establecimiento de nuevos derechos de supervisión, por ejemplo, para que los observadores comprueben los programas informáticos utilizados y los sistemas de transmisión de datos.

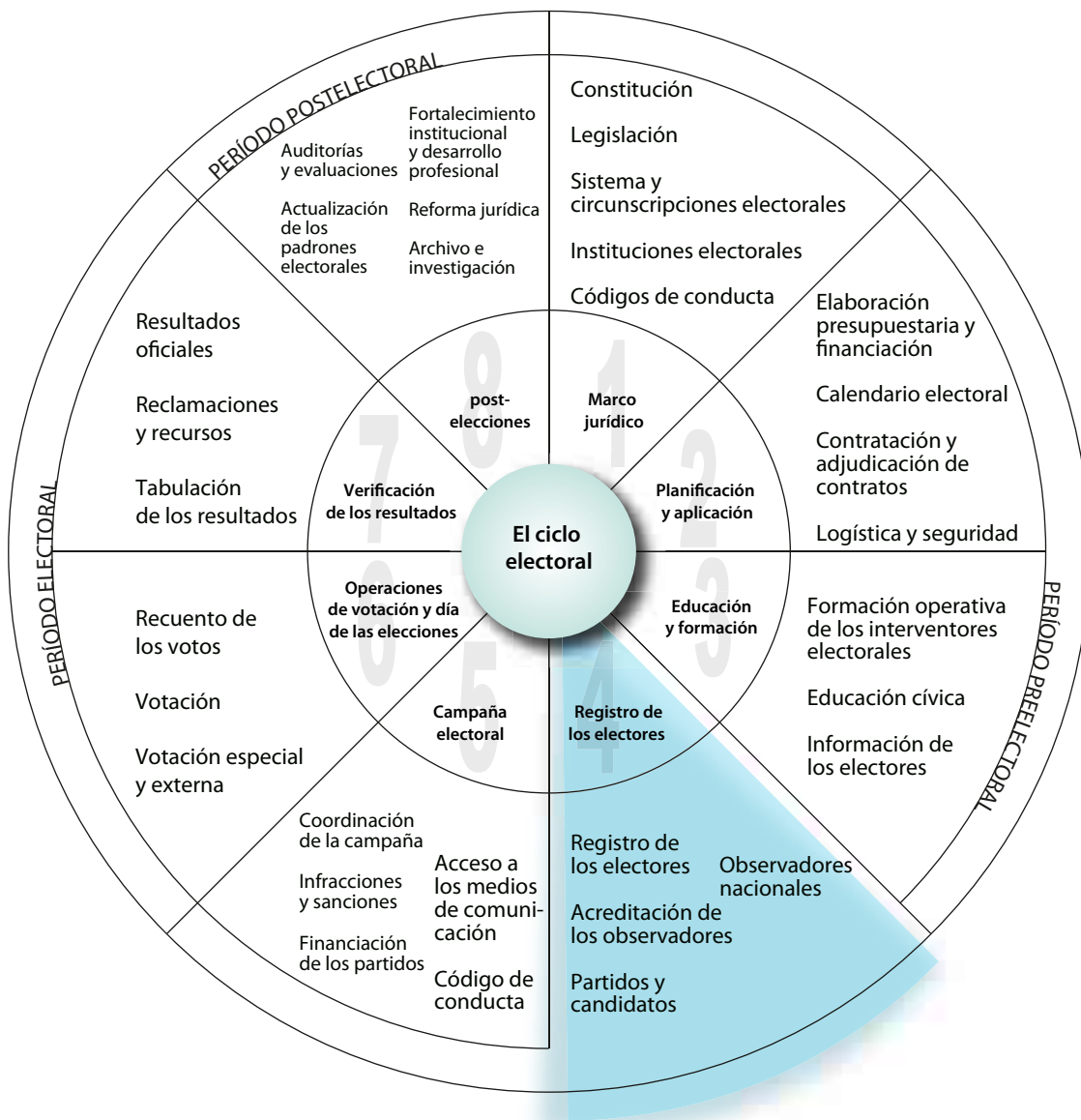
La CE, a través del proyecto “NEEDS”⁹, organiza una serie de foros en todo el mundo destinados a incrementar la capacidad de las agrupaciones de observadores electorales nacionales. En cada uno de estos foros, se invita a las organizaciones activas en el ámbito de la observación electoral a abordar un determinado tema, por ejemplo:

- El uso de las TIC en el proceso electoral y sus consecuencias para la elección
- Metodología de la observación
- Supervisión de la financiación de los partidos políticos y los gastos de campaña
- Seguimiento de los medios de comunicación y las libertades de los medios de comunicación durante una campaña electoral
- Vigilancia de la violencia electoral

En situaciones posteriores a conflictos, la observación nacional puede desempeñar un papel crucial en las zonas donde no es posible la presencia internacional. Asimismo, permite a los grupos de la sociedad tradicionalmente excluidos del proceso decisorio de hacer suyo el proceso electoral.



4.5 Fase 4 – Registro y postulaciones



100

4.5.1 Sistemas y procesos de registro electoral

La inscripción de votantes es la actividad que consiste en la identificación de los ciudadanos con derecho a voto en una determinada elección. Por lo general, está destinada a la elaboración de listas y de un registro de votantes basado en las normas de elegibilidad vigentes en un determinado país. Sin la inscripción de votantes, la admisibilidad de los votos sólo puede determinarse el día de las elecciones en la mesa electoral, tal como ha sucedido algunas veces en elecciones celebradas después de un conflicto, como en Bosnia en 1996 y Afganistán en 2004 con los votos emitidos fuera del país, causando graves fraudes y problemas de legitimidad.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
Demografía, estadística, censo Registro: nuevo, actualización, permanente, registro civil Programas de TI, mantenimiento Alta tecnología frente a poca tecnología	Planificación del registro incompatible con el calendario electoral Tecnología inapropiada, no sostenible y costosa Listas de votantes inexactas e incompletas que pueden privar de sus derechos a los votantes. Impacto medioambiental (residuos)	Estudios de viabilidad Asesoramiento técnico y tecnológico Apoyo para centralizar y mantener una base de datos permanente de votantes Proyectos experimentales de prueba Simulación de ejercicios de inscripción de votantes Apoyo a las actividades de inscripción (entrada de datos, equipos de registro, entrega y recogida de material)	Mejorar la exactitud de la lista de votantes para garantizar que todos los electores puedan votar y evitar duplicaciones y omisiones que pueden erosionar la confianza en la imparcialidad de la elección; de conformidad con el censo; delimitación de distritos de acuerdo con los datos demográficos	Sobrecargado con un costoso programa de TIC, un importante mantenimiento no sostenible, posible obsolescencia	Velar por que las mujeres, los estudiantes, los trabajadores migrantes, las personas desplazadas dentro del país tengan acceso a los documentos y tiempo para registrarse	Los observadores nacionales, los delegados de los partidos y los medios de comunicación tienen derecho a supervisar el proceso Los electores votantes y los partidos tienen derecho a presentar un recurso/denuncias	Tener como objetivo una base de datos central e informatizada que pueda ser actualizada continuamente. Garantizar que el equipo y el programa informático puedan recibir mantenimiento a nivel nacional

El registro de los electores es posiblemente el componente más importante y costoso de un proceso electoral, y es un ámbito al que cada vez dedican más atención los estudios de sostenibilidad de las administraciones electorales más avanzadas.

En situaciones posteriores a conflictos, donde el registro civil o el registro electoral pueden haber sido completamente destruidos, es posible que el censo de electores tenga que empezar de cero y, a menudo, es posible que tengan que aprobarse normas de elegibilidad especiales para poder evitar que se carezca de un registro electoral y de la identificación apropiada; por ejemplo, en las elecciones de la transición iraquí de enero de 2005, la mayoría de los votantes fueron identificados por estar inscritos en el programa “Petróleo por alimentos”.

Habida cuenta de su elevado coste, el registro electoral es una de las actividades para las que más solicitan los organismos de gestión electoral la intervención de los donantes en los países socios. En realidad, es un ámbito donde el apoyo de la CE cada vez es más solicitado y cabe esperar que la tendencia continúe. El registro electoral puede ser a menudo una actividad muy controvertida y una de las principales fuentes de reclamaciones.

A) TIPOS DE REGISTRO ELECTORAL

Existen diversas formas de inscripción de los votantes y, en general, un organismo de gestión electoral ha de elegir el sistema que resulte el más apropiado para el país, viable y financieramente sostenible. En este sentido, hay tres opciones: una lista periódica, un censo continuo o permanente y un registro civil.



Se denomina registro electoral periódico, o lista periódica cuando se establece solamente para un determinado acontecimiento electoral y la administración electoral no tiene la intención de ocuparse de su mantenimiento o actualización para utilizarla posteriormente. Normalmente, la lista se elabora inmediatamente antes de la elección, aunque no necesariamente. Este sistema es relativamente costoso y exige tiempo, ya que requiere un contacto directo con todos los votantes antes de celebrar las elecciones. Puede ser particularmente útil cuando se carece de infraestructura para mantener una lista continua, cuando la movilidad de la población es importante o si los ciudadanos se oponen a que el gobierno conserve estas listas. También es posible que los organismos paragubernamentales, como los de gestión electoral o las comisiones electorales, prefieran la lista periódica.

Una lista de votantes continua o permanente es actualizada con regularidad por la administración electoral. Este sistema depende de una infraestructura adecuada para mantener la lista. El mantenimiento normalmente implica la adición de los nombres, así como otra información pertinente, de las personas que cumplan los requisitos de elegibilidad y la supresión de los nombres de los que han dejado de cumplir dichos requisitos (por ejemplo, a causa de fallecimiento o cambio de residencia). Habida cuenta que la lista continua se actualiza con regularidad, no hay necesidad de una campaña de inscripción inmediatamente antes de celebrar una elección, aunque a menudo se designa un período para la revisión de la lista existente durante la campaña electoral. La lista continua puede mantenerse a nivel local o nacional.

Para facilitar las actualizaciones de la lista de electores, muchas autoridades electorales se asocian con otros organismos gubernamentales para compartir datos. Por ejemplo, cuando los ciudadanos cambian de lugar de residencia, puede comunicarse esa información a la oficina tributaria, la oficina de correos, la autoridad de la vivienda o el sistema sanitario. En muchos de los países que cuentan con un registro continuo, esta asociación permite que la autoridad electoral reciba las actualizaciones periódicas de los cambios que se producen en los archivos de estos organismos. Esta medida hace que sea posible actualizar el registro electoral sin ningún contacto directo entre el votante y la autoridad electoral. En algunos casos, al ser informada de un cambio de residencia, la autoridad electoral puede enviar al elector una nueva tarjeta de registro electoral con la solicitud de actualizar y confirmar la información que figura en ella.



Una tercera opción para el registro de electores es el registro civil, el cual puede contener una información variada sobre todos los ciudadanos, tales como nombre, dirección, nacionalidad, edad y número de identificación. En algunos países, especialmente en Europa y América Latina, la lista de votantes se elabora a partir de la información que contiene el registro civil nacional. En los países que cuentan con un registro civil, es importante determinar si el organismo responsable de éste (a menudo el ministerio del interior) debe ser el responsable de la lista de votantes. Algunos países asignan la responsabilidad de ambos registros a la misma institución, otros deciden contar con dos organismos, cada uno responsable de un solo registro. Si ya existe un registro civil, la elaboración de una lista electoral resulta relativamente eficiente y económica, debido a que los gastos más importantes corren a cargo principalmente del registro civil. Aun cuando resulta relativamente costoso mantener un registro civil, la información registrada puede ser utilizada con múltiples fines, reduciendo así el coste general de la gestión de datos para el gobierno. El principal inconveniente de este sistema es precisamente su mayor punto fuerte. Aun cuando su alto coste se justifica, la comunicación de datos entre las instituciones gubernamentales puede ser objeto de controversia. El motivo de preocupación es la pérdida, real o posible, de la privacidad. Si esta preocupación está muy extendida, el hecho de contar con un registro civil puede ser sencillamente inaceptable, pese a su utilidad.

www.aceproject.org/ace-en/topics/vr

Básicamente existen dos categorías de formas de registro de los votantes: las de carácter pasivo y las de carácter activo. Desde el punto de vista operativo, lo que complica este cometido es la diversidad de alternativas posibles dentro de estas dos categorías.

La **forma pasiva** está principalmente difundida en las democracias establecidas, donde las listas de votantes son una mera derivación del registro civil y la base general de datos de los ciudadanos es mantenida por un servicio de la administración pública situado, por lo general, en el Ministerio del Interior, o bien está descentralizada y se confía enteramente a las administraciones locales.

La **forma activa** se encuentra en muchas democracias nuevas y en transición y especialmente en los casos de países que salen de conflictos armados, donde la inscripción de los votantes se mantiene como una actividad separada y, por lo general, la lleva a cabo la administración electoral. Los ciudadanos son llamados a expresar su intención de participar en un proceso electoral a través de un acto positivo de inscripción.



Aun cuando todavía hay casos en que se organizan registros puntuales de votantes para la celebración de acontecimientos electorales concretos, ahora se reconoce que el establecimiento y mantenimiento de un registro o lista de votantes permanente, que pueda actualizarse continuamente, es un objetivo común de muchas administraciones electorales y el ámbito en el que con más frecuencia se solicita el apoyo de la CE.

En países que se encuentran en una situación posterior a un conflicto, o los que salen de largos períodos de dictadura, donde no hay registro civil o no existen otras formas de identificación, el censo de votantes a menudo es la actividad más importante que se organiza con el fin de poder celebrar elecciones.

B) EL PROCESO DE REGISTRO ELECTORAL

El proceso de inscripción de votantes se compone por lo general de varias etapas. Normalmente, un proceso de este tipo incluye las siguientes actividades:

- Promulgación del procedimiento
- Elaboración de manuales y formación del personal que se ocupa del registro
- Identificación de los solicitantes elegibles
- Proceso de introducción de datos de la información de los solicitantes
- Elaboración de las listas preliminares de votantes y su presentación
- Periodo de reclamaciones y objeciones con el consiguiente proceso de añadir inscripciones
- Supresiones y modificaciones en el registro central
- Elaboración final de las listas de votantes y la elaboración conexa de tarjetas de elector
- Distribución de las tarjetas de elector y de las listas de votantes a los colegios electorales.

La combinación y la secuencia temporal de estas actividades varían considerablemente en función de la especificidad del sistema de registro electoral y los métodos elegidos. Los sistemas de registro electoral pueden dividirse en tres grandes categorías en función del nivel de tecnología aplicada al proceso:

- a) **Enfoques con poca tecnología:** por lo general, implican la transcripción manual de los datos de los votantes en listas de papel realizadas en los centros de inscripción, suelen ser realizadas en el plano local o provincial. Este enfoque se prefiere con frecuencia en elecciones de primera generación posteriores a un conflicto. A veces, los formularios de inscripción se transportan al servicio central y los datos se introducen en una base de datos central;
- b) **Enfoques con una tecnología de nivel medio:** son aquellos donde los datos de los votantes suelen introducirse utilizando un escáner y el programa informático de reconocimiento óptico de marcas Optical Mark Reader (OMR)¹⁰, o de caracteres, Optical Character Recognition (OCR)¹¹, a nivel local para luego ser escaneados y consolidarse en listas nacionales de votantes conservadas en un servicio central, pero disponibles para ser actualizadas a nivel local;

10 El reconocimiento óptico de marcas es el proceso de captura de datos mediante el contraste de la reflectividad en posiciones predeterminadas en una página. Mediante la aplicación de un rayo de luz sobre el documento, el escáner puede detectar una zona marcada porque es más reflexiva que una superficie sin marcar.

11 El reconocimiento óptico de caracteres incluye un programa informático diseñado para convertir imágenes de letra manuscrita o texto impreso capturado por un escáner en texto editable en máquina, o para convertir imágenes de caracteres en un esquema de codificación estándar.

- c) **Enfoques de alta tecnología:** con formularios electrónicos y la introducción inmediata de datos realizados en los centros de inscripción de votantes a través de ordenadores portátiles, a veces transmitiendo la información en tiempo real a una instalación de tratamiento de datos centralizada, o almacenando electrónicamente la información para enviarla periódicamente a través de memorias externas o discos compactos. Estos sistemas a menudo implican la toma de una fotografía digital, el reconocimiento de rasgos biométricos (tales como huellas dactilares o captura del iris) y puede incluir la elaboración contextual de las tarjetas electorales y su entrega inmediata.

Como se mencionó anteriormente, el registro de electores es uno de los ámbitos del ciclo electoral donde la influencia y la aplicación de las TIC aumentan continuamente. Aun cuando la tecnología puede convertirse en una herramienta importante para reducir costes y mejorar la sostenibilidad, el peligro que subsiste para los organismos de gestión electoral, los proveedores de apoyo electoral y los donantes es convertirse en rehenes de los distribuidores de esos equipos, cuando se sabe que éstos optan por soluciones tecnológicas que podrían no ser adecuadas, rentables y/o sostenibles a largo plazo para el país socio. Es importante recordar que el “coste de amortización” es elevado en lo que respecta al equipo adquirido, y que lo incrementa la carencia de almacenamiento y cuidados adecuados para dicho equipo. En este contexto, es conveniente estudiar en la etapa de definición y formulación, el contexto institucional de un determinado país, sus capacidades, el potencial y sinergias que pueden ofrecer las TIC. La CE, como se mencionó antes, ha iniciado un estudio específico para evaluar estas sinergias y averiguar dónde sería posible reunir de manera efectiva los proyectos de apoyo a los registros electorales. De hecho, a menudo se solicita a la CE apoyar, técnica y financieramente, estos dos procesos con dos proyectos distintos, las más de las veces sin evaluar debidamente la posibilidad de vincular ambas actividades.

Otro riesgo es el fracaso del sistema en su conjunto debido a la baja calidad de la recogida de datos de los votantes o a errores en su tratamiento durante la actualización del registro, lo que pone en peligro las importantes inversiones realizadas en tecnología. Por tanto, antes de embarcarse en un programa de apoyo a gran escala de soluciones de media o alta tecnología, debería efectuarse un cuidadoso análisis de viabilidad y sostenibilidad que englobe todo el ciclo electoral. Con este fin, existen múltiples posibilidades de intervención para apoyar un proceso de inscripción de votantes, las cuales pueden clasificarse en tres niveles distintos, correspondientes a los diferentes lapsos de tiempo en los que se recomienda intervenir antes de una elección:

- a) apoyo al organismo de gestión electoral para diseñar un nuevo sistema de registro permanente, inmediatamente después del final de un ciclo electoral y hasta 18 meses antes de las próximas elecciones;
- b) apoyo al organismo de gestión electoral para llevar a cabo un proceso de inscripción de votantes que requiere el uso de nuevas tecnologías y un cambio en el enfoque del sistema (hasta un año antes de las elecciones), incluidos ejercicios de simulación para adaptar la metodología con arreglo a los resultados obtenidos de la simulación;

- c) la adquisición de material para la inscripción de votantes (hasta seis meses antes de las elecciones), o apoyo técnico a los grupos nacionales de observación del censo electoral (entre un año y seis meses antes de las elecciones).

4.5.2 Registro de partidos políticos y candidatos

Otra forma completamente distinta de registro es la que se necesita cuando los partidos políticos y los candidatos deben empezar a movilizarse si desean contender en una elección. Por lo general, esta actividad se realiza inmediatamente después del censo de los votantes (sea el proceso completo o un período de actualización) con el fin de verificar las condiciones de inscripción finales impuestas a los candidatos.

Posiblemente deban concebirse reglas “ad hoc” particularmente flexibles para las situaciones posteriores a conflictos, donde podría existir un nivel de alfabetización extremadamente bajo y seguir subsistiendo un temor generalizado entre la población para presentarse como candidatos. En ocasiones, puede haber requisitos de formación para los candidatos o la imposición de más obligaciones burocráticas (recogida de firmas de apoyo, divulgación de información financiera) a los candidatos y partidos.

La verificación de la elegibilidad de los partidos y los candidatos para participar en un acontecimiento electoral puede ser un proceso que requiere mucho tiempo (sobre todo tratar los recursos en contra de la exclusión), factor que es preciso tener en cuenta, ya que podría influir de manera importante en el proceso de diseño así como en la elaboración de la papeleta electoral. Los problemas suelen plantearse durante la verificación de elegibilidad, por ejemplo: retraso en la presentación de los formularios de inscripción de los partidos políticos, o su presentación incompleta, candidatos inelegibles y partidos políticos que boicotean el registro tratando de obtener beneficios políticos a través de su participación de última hora en el proceso de registro.

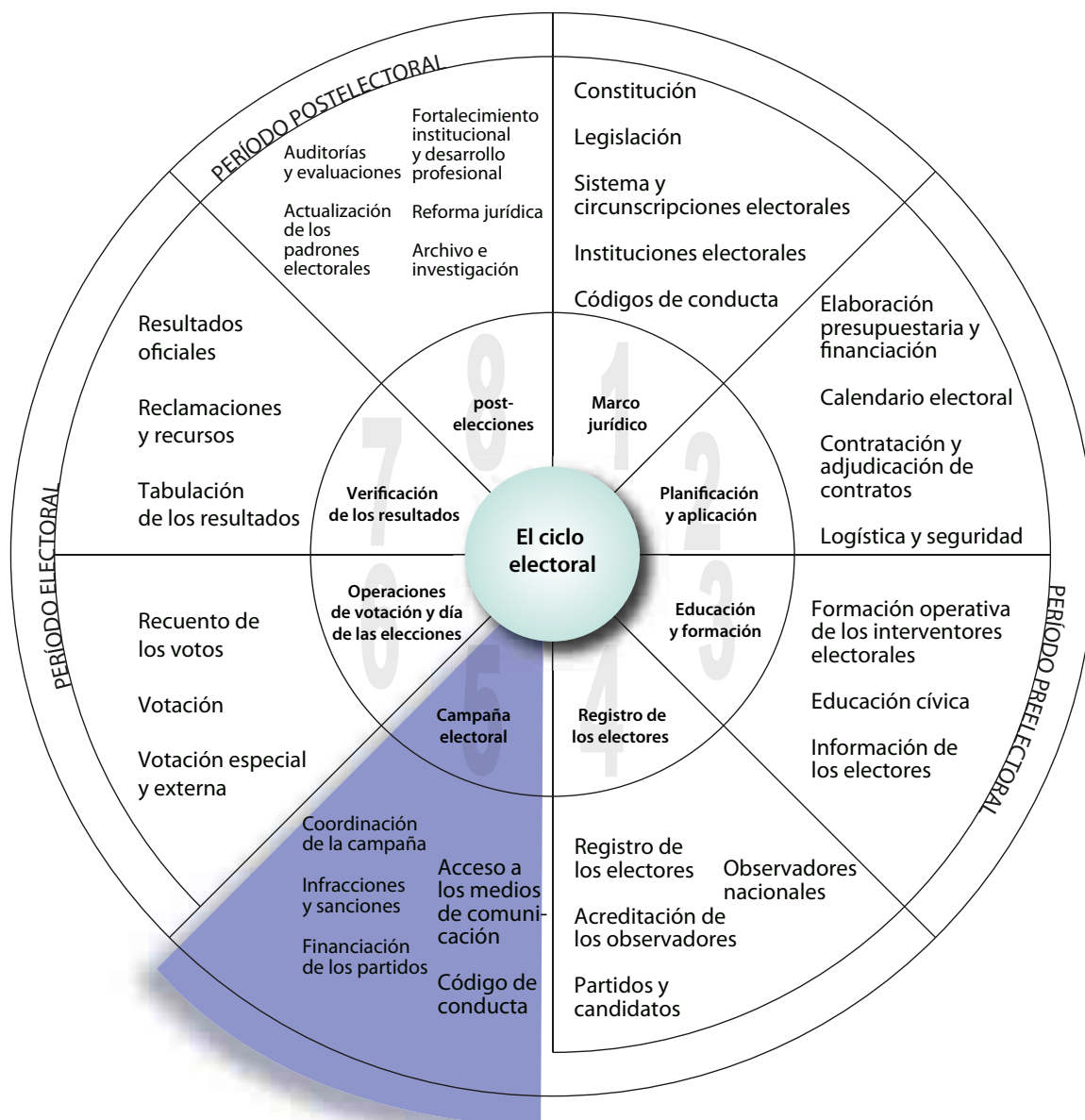
El apoyo en este ámbito es doble. En primer lugar, se trata de ayudar al organismo de gestión electoral a informar a los partidos periódicamente sobre los requisitos necesarios para registrarse. En segundo lugar, apoyar la formación de los partidos sobre los requisitos jurídicos, procesales y administrativos a fin de que todos comprendan de igual manera cómo y cuándo inscribirse. Otras formas concretas de apoyo a los partidos políticos, como la recaudación de fondos o las técnicas de campaña, las estrategias para movilizar el voto, etc., deberán seguir estando fuera de la esfera de influencia de las intervenciones en materia de apoyo electoral de la CE. Este tipo de apoyo se deja a las fundaciones internacionales o a las organizaciones no gubernamentales que tienen una orientación política.



Entre los nuevos ámbitos de aplicación posibles se encuentra el de garantizar la debida participación de los partidos en los esfuerzos de inscripción y educación de los votantes. En caso de que estas cuestiones no se aborden antes del período de campaña electoral, pueden surgir problemas durante la propia campaña. Los más comunes son una resolución de conflictos fuera de tiempo y sesgada, la no observancia de los reglamentos de financiación de los partidos, impedimentos para acceder a los sitios de campaña, la desigualdad de acceso a los medios de comunicación y una cobertura sesgada por parte de éstos. Una actividad adicional que podría llevarse a cabo implica, por ejemplo, programas específicos de educación cívica que deberían llevarse a cabo antes del período de campaña en beneficio de todos los contendientes y para reducir las posibilidades de conflicto.



4.6 Fase 5 – La campaña electoral



La campaña electoral representa el período político más activo del ciclo electoral. El apoyo durante el período de campaña electoral implica un mayor número de partes interesadas y no solamente el organismo de gestión electoral. Asimismo, este período se caracteriza por presentar tensiones muy importantes, mensajes políticos fuertes y los habituales malentendidos entre la autoridad electoral y los partidos políticos sobre la interpretación de la normativa que regula la campaña. La tensión puede ser aún mayor en el caso de elecciones celebradas tras un conflicto, ya que suele recurrirse a estrategias de intimidación y a un lenguaje incendiario.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
Finanzas Registro y postulaciones Dirección de la campaña Acceso a los medios de comunicación Resolución de controversias	Registro tarde o incompleto de los partidos políticos Posibilidades de conflicto: resoluciones de controversias fuera de tiempo y sesgadas No se hacen cumplir las reglamentaciones de financiación pública Obstaculizar el acceso a los sitios de campaña Desigualdad de acceso a los medios de comunicación y cobertura sesgada	Organismo de gestión electoral y partidos políticos: Mecanismo de resolución de controversias y denuncias / apoyo para la elaboración de “códigos de conducta” / facilitar el diálogo a través de seminarios, talleres Facilitación del diálogo político, apoyo a la elaboración de códigos de conducta Asesoramiento experto para la elaboración de reglamentos financieros transparentes Dar formación a los partidos políticos sobre los reglamentos en materia de campaña Asistencia técnica para proyectos de seguimiento de los medios	Menos conflictos cuando las reglas del juego están claras Más transparencia y confianza en el sistema Juego más limpio en materia de financiación política y acceso a los medios de comunicación Mejor desarrollo de los partidos; prácticas democráticas internas; plataforma más concreta; igualdad de oportunidades para las mujeres candidatas; mejor gestión de las finanzas y la campaña; más sensible a las necesidades de los integrantes El seguimiento de los medios proporciona información estadística y objetiva sobre la cobertura	Todo apoyo aportado a los partidos pueden percibirse como menos sesgado, a menos que sea completamente igual El partido gobernante puede mostrarse reticente a recibir cualquier tipo de programa de apoyo La oposición puede aprovechar la necesidad de apoyo de los donantes internacionales Los reglamentos sobre finanzas son difíciles de imponer y de seguimiento sin recursos y acceso Si la metodología de seguimiento de los medios no es una norma general, se perderá la credibilidad de los resultados	El acceso de las mujeres a los medios de comunicación La libertad de la mujer a participar en eventos políticos Dar formación a mujeres candidatas Dar formación a mujeres periodistas Grupos desfavorecidos/ étnicos tienen legalmente acceso y disponen de fondos para constituir un grupo o partido político	El seguimiento de los medios de comunicación garantiza una cobertura justa y equitativa de los contendientes políticos en los medios impresos, de radio y televisión Los reglamentos de financiación de los partidos fomentan la utilización transparente de los fondos de campaña	Desarrollo y formación de los partidos sobre prácticas internas democráticas.

El apoyo necesario tiene más que ver con las actividades preparatorias que han de llevarse a cabo antes de la campaña, y no durante la campaña propiamente dicha. Además, los tipos de apoyo que pueden ofrecerse tienen que delimitarse con toda claridad para ser imparciales y abiertos a todos los partidos y candidatos. En el caso de elecciones posteriores a un conflicto, deben establecerse cuidadosas normas de seguridad y gestión del acontecimiento (sin obstaculizar la libertad de asociación ni de expresión) para evitar enfrentamientos. Las actividades para fomentar la confianza, tales como los servicios de mediación y negociación para la firma de códigos de conducta destinados a los partidos políticos son una de las formas de asesoramiento que más se necesitan.



110

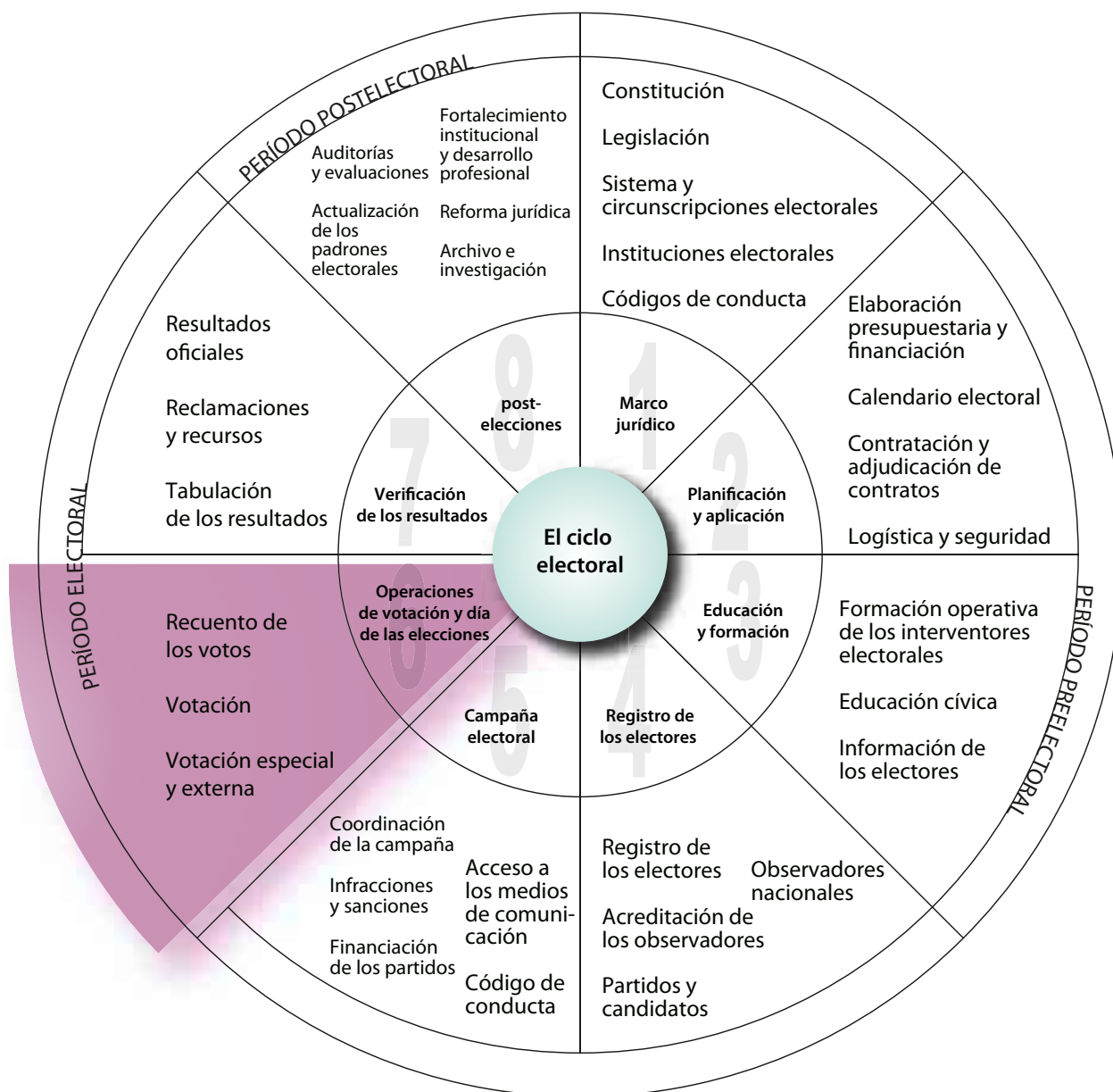
El proyecto tipo de asistencia técnica e imparcial puede incluir la facilitación del diálogo político, el apoyo a la preparación de códigos de conducta, asesoramiento para ayudar a elaborar reglamentaciones financieras transparentes, dar formación a los partidos políticos sobre los reglamentos que rigen la campaña y asistencia técnica para proyectos de seguimiento de los medios de comunicación. Dos nuevos ámbitos en los que se defiende un enfoque igualmente no partidista son: el fortalecimiento del conocimiento que tienen los partidos políticos sobre las operaciones y reglamentaciones electorales y la prestación de apoyo jurídico para comprender los mecanismos de las controversias electorales y sus reglamentaciones.

Las actividades tradicionalmente llevadas a cabo por las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones internacionales se ocupan de las estrategias de campaña y de difusión de los partidos, de fortalecer las comisiones electorales en las legislaturas y lograr que los partidos se responsabilicen de sus compromisos para abordar los desequilibrios entre hombres y mujeres a nivel de dirección y liderazgo. Esta labor está estrechamente vinculada con el desarrollo institucional, dado que cuando hay comisiones electorales más eficaces, democráticas y transparentes en los parlamentos, éstos pueden trabajar más eficazmente.¹²

12 PNUD - Notas sobre la práctica, 2004



4.7 Fase 6 – Organización del escrutinio



Esta es la etapa culminante de todo proceso electoral. En el momento de iniciar la organización de la votación, todas las actividades relacionadas con esta operación han sido debidamente planificadas y puestas en marcha. En el período previo al día de la elección, los principales retos estriban en los movimientos logísticos a escala nacional del material electoral, tanto del material sensible como del no sensible, en la seguridad de su almacenamiento y su entrega puntual.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
<p>Distribuir todos los materiales sensibles y no sensibles puntualmente y a todos los niveles</p> <p>Contratación del personal electoral y formación adecuada sobre los procedimientos (copia de la legislación, manual) antes del escrutinio</p> <p>Los votantes saben claramente dónde votar y figuran en la lista correspondiente</p> <p>Establecimiento de procedimientos claros y sistema de denuncias</p> <p>Resolución de problemas relativos a la jornada electoral</p> <p>Envío con antelación de materiales y procedimientos a todas las mesas electorales en el exterior del país</p>	<p>Material con demora, faltante y/o equivocado</p> <p>Personal mal formado o sesgado, que no sigue los procedimientos</p> <p>Privar a los votantes del derecho a voto</p> <p>Irregularidades o fraude y posibilidades de conflicto</p> <p>Falta de comunicación o de medios para resolver los problemas</p> <p>Carencia de recursos/ capacidad para celebrar la votación en el exterior</p>	<p>Plan logístico; clasificación, embalaje y distribución de materiales; recursos de apoyo para el personal, almacenamiento, transporte y seguimiento</p> <p>Plan de formación "en cascada"; sesiones de formación en financiación; impresión de la legislación y de manuales y costes de distribución</p> <p>Crear un sistema de comunicación y una base de datos para dar seguimiento a las denuncias</p> <p>Suministrar señalización para controlar la afluencia de personas en los centros de votación</p> <p>Proporcionar apoyo para las necesidades operativas la jornada electoral</p> <p>Apoyo técnico y financiero para la votación exterior</p>	<p>Todos los materiales se entregan puntualmente en el lugar fijado y contabilizados de modo a no privar a los votantes del derecho a voto ni demorar la votación y poner en peligro la credibilidad del proceso</p> <p>El personal está perfectamente preparado o, por lo menos, ha recibido información sobre los procedimientos de votación y recuento adecuados a fin de reducir al mínimo las irregularidades</p> <p>Los problemas pueden ser controlados y resueltos el día del escrutinio para reducir al mínimo los riesgos de conflicto</p>	<p>En elecciones donde los votantes pueden votar si están inscritos en cualquiera de dos o más circunscripciones, el envío por error de papeletas a centros de votación equivocados</p> <p>La lista de votantes es inexacta o incompleta o se ha enviado una lista equivocada, causando que se niegue a votantes elegibles el derecho a voto</p> <p>Irregularidades por parte del personal debido a mala interpretación de los procedimientos o falta de formación/ manual, lo que puede anular todos los votos de su centro de votación y crear una situación de conflicto</p> <p>Un elevado número de votos no válidos pueden causar controversia en caso de afectar al resultado</p>	<p>Tener como objetivo contar con un 50% de mujeres entre el personal electoral</p> <p>Garantizar que las mujeres puedan votar individualmente y en secreto</p> <p>Examinar la posibilidad de acceso para evitar que las personas con discapacidades, mujeres embarazadas, ancianos y personas enfermas tengan que esperar mucho tiempo para votar</p>	<p>Los observadores nacionales, los delegados de los partidos y los medios de comunicación tienen derecho a supervisar el proceso</p> <p>Los votantes y los partidos tienen derecho a presentar denuncias / recursos</p>	<p>Recuperación y el almacenamiento seguro de los materiales electorales reutilizables</p> <p>Archivado de todos los materiales utilizados (manuales, carteles, formularios)</p> <p>Mantenimiento de la base de datos del personal</p>

Naturalmente, estas dificultades son mucho más complicadas en las situaciones posteriores a conflictos, cuando los plazos suelen ser apretados, la infraestructura deficiente y la situación potencialmente inestable en materia de seguridad plantea una serie adicional de preocupaciones que requieren soluciones adaptadas a cada situación. En estos casos, las operaciones de escrutinio requieren un

carácter casi militar y un costoso plan operativo con un apoyo logístico consistente y seguro, como helicópteros, vehículos blindados, escoltas militares o policiales. La integridad de las papeletas y de las urnas se convierte en la mejor garantía de credibilidad para la elección, sobre todo si los partidos políticos o los grupos guerrilleros o terroristas tratan de sabotear el proceso.

La principal forma de apoyar estas actividades es la aportación de medios financieros para la adquisición oportuna (y/o la aportación directa) de equipo de comunicación y de transporte a fin de respaldar los procesos de distribución y recogida en relación con todos los materiales. Asimismo, la planificación y gestión logística y operativa donde pueda aportarse apoyo.

Algunas de las dificultades observadas en este período de suma tensión se derivan principalmente de una planificación deficiente; la utilización inadecuada y no sostenible de las tecnologías; el alto coste de las operaciones de última hora; la entrega de materiales con demora, inexistente o equivocada; personal carente de una formación adecuada o tendencioso, que no sigue los procedimientos; votantes privados del derecho a voto que no figuran en la lista electoral, o no saben dónde votar; irregularidades y/o fraudes y la posibilidad de conflictos.

En lo que se refiere a la ayuda prestada, a menudo los donantes y los gobiernos suelen utilizarla para sacar de apuros al organismo de gestión electoral mediante el suministro de fondos de emergencia para el aspecto logístico, como por ejemplo, la contratación de helicópteros u otras soluciones de transporte de emergencia.

114

4.7.1 La votación en el exterior del país

Las democracias maduras utilizan ya desde hace décadas a la votación de los electores que se encuentran fuera del país. Esta votación es un medio para que los ciudadanos residentes en el extranjero participen en las elecciones de su país, por lo general, a través de la apertura de mesas electorales especiales en embajadas, o a través de la votación por correo.

Sin embargo, este fenómeno adquirió un nuevo relieve, en lo que se refiere al apoyo electoral internacional, con las primeras elecciones de Bosnia en 1996. Los Acuerdos de Dayton, que pusieron fin a la guerra en la antigua Yugoslavia, reconocieron expresamente que los derechos de las personas que se vieron obligadas a huir de sus lugares de residencia durante el período 1992-1995 merecían servicios especiales. Desde entonces, la protección del derecho de voto de los refugiados y personas desplazadas se ha convertido en un rasgo habitual de las grandes operaciones electorales celebradas en países asolados por la guerra (Kosovo, Timor Oriental, Afganistán, Iraq).

La organización del escrutinio en el exterior para los refugiados representa un caso especial en el ámbito del apoyo electoral, tanto por los costes extremadamente altos que implica la configuración de estas operaciones fuera de las fronteras del país como por las cuestiones jurídicas concretas que siempre rodean a la organización de la inscripción de electores y la votación sobre el territorio de los países anfitriones. De hecho, representan unas "elecciones dentro de las elecciones", habida cuenta de que deben establecerse reglamentaciones jurídicas y técnicas especiales para hacerlas posible, a las que se suman todas las demás condiciones que caracterizan a las elecciones sobre el territorio nacional.



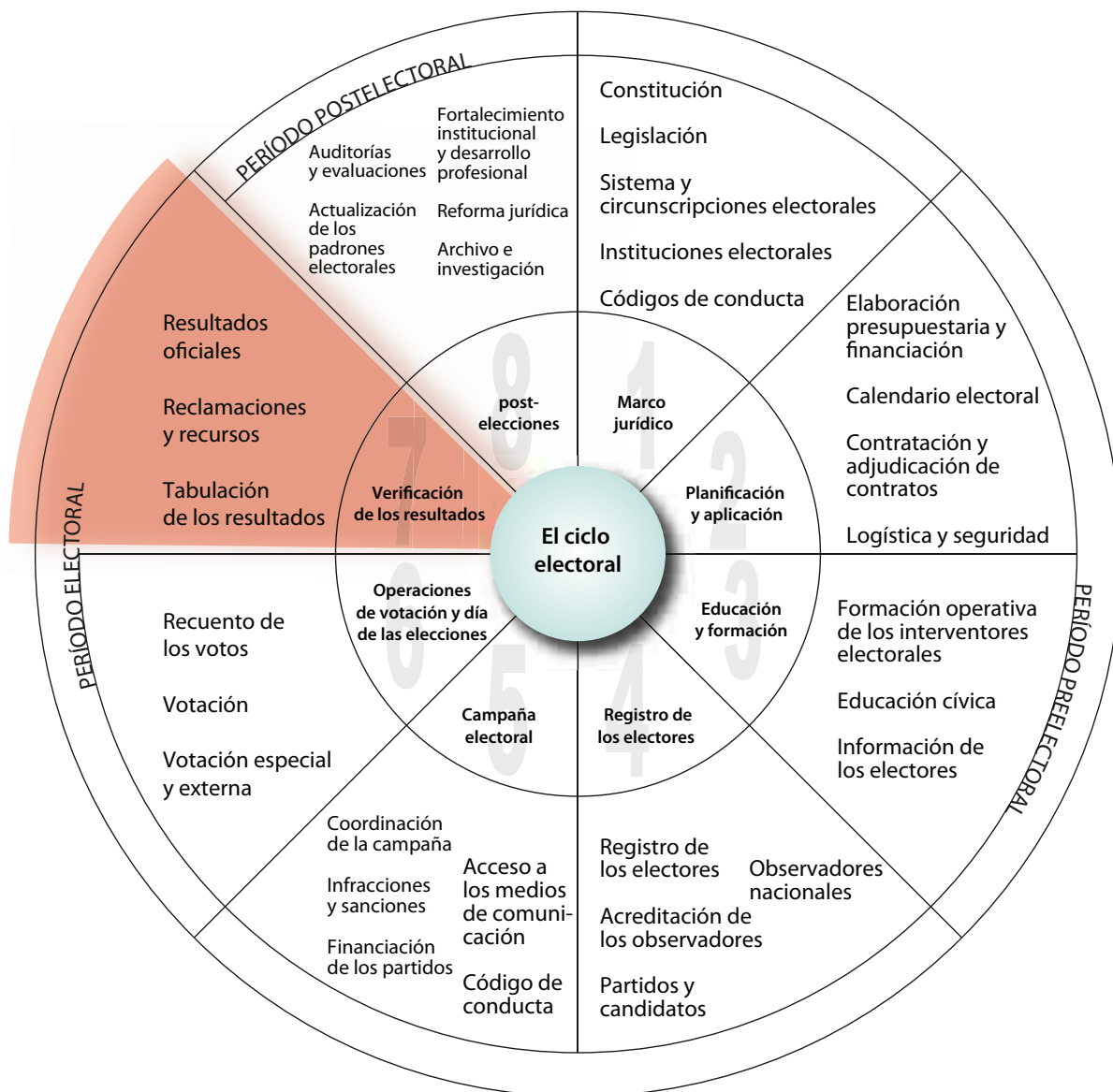
Las operaciones de inscripción y votación en el exterior deben organizarse de tal modo que puedan ser seguidas por los partidos políticos y candidatos, de lo contrario puede convertirse en un asunto de querrela y controversia política. Véase también www.aceproject.org y la próxima publicación del manual de IDEA Internacional sobre la votación en el exterior.

De hecho, la ejecución práctica de los servicios de inscripción y de votación para los refugiados está siempre predestinada a entrar en conflicto con el marco jurídico de la legislación de los distintos “países anfitriones”. Asimismo, el hecho de garantizar un nivel de accesibilidad, equidad, seguridad, transparencia e integridad igual al que se proporciona a los votantes que residen en el país a menudo es una tarea irrealizable. Se requiere una capacidad de negociación especial para facilitar la ejecución práctica de estas operaciones, las cuales tienen que formalizarse, por lo general, a través de un memorando de entendimiento. Además de los problemas concretos relacionados con las especificidades de la legislación de los países anfitriones, el principal problema jurídico en las grandes operaciones de escrutinio en el exterior es determinar la elegibilidad de los votantes y el coste extremadamente elevado que entraña el proceso.

Un problema difícil, y siempre presente, es establecer quién es una persona refugiada y, por otra parte, si las personas no refugiadas que viven en el extranjero deberían tener el mismo orden de servicios en materia de registro y votación. Las operaciones de censo y votación en el exterior pueden llevarse a cabo de diversas formas, con arreglo a la logística y al tiempo disponible antes de la fecha de las elecciones. En general, pueden llevarse a cabo en persona o por correspondencia, o mediante una combinación de ambas opciones. Las operaciones en persona son considerablemente más costosas que las efectuadas por correo, pero obviamente ofrecen muchas más garantías en términos de transparencia e integridad. Por el contrario, las operaciones por correo ofrecen mucha más accesibilidad e igualdad de oportunidades.

No cabe duda de que la financiación de este tipo de operaciones está en consonancia con los principios de la Unión Europea de promover y proteger los derechos sociales y políticos de las minorías así como de los grupos desfavorecidos, y merece una consideración especialmente meticulosa en determinados contextos de posguerra. La ejecución de las operaciones para la votación en el exterior se realiza mejor a través de organismos profesionales capaces de conjugar conocimientos especializados en materia de protección de los refugiados con una sólida plataforma logística. Cuando los gobiernos de los países socios deciden organizar un escrutinio en el extranjero por su cuenta, se requiere una evaluación caso por caso antes de tomar la decisión de financiarlas.

4.8 Fase 7 – Verificación de los resultados



El proceso de verificación de los resultados es una actividad que abarca el período comprendido entre el recuento de los votos y el anuncio de los resultados en los colegios electorales a la distribución definitiva de los escaños anunciada por la autoridad designada a tal efecto. Entre estas dos etapas se realiza la agregación de los resultados en los distintos niveles intermedios; la agregación nacional y el anuncio de los resultados preliminares por parte del organismo de gestión electoral; el anuncio final de los resultados de la autoridad delegada y toda contestación subsecuente al anuncio de los resultados finales. Todas las etapas de este proceso exigen transparencia, rapidez y eficacia.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
Tabulación de los resultados Quejas y recursos Anuncio de los resultados	Falta de transparencia y credibilidad Fraude y manipulación de la tabulación de los resultados Procesos de quejas y recursos sesgados Impacto del anuncio de los resultados (cómo y cuándo se anuncian) y potencial de agitación	Apoyo al proceso de tabulación y protección de la transmisión de resultados Apoyo al proceso de quejas y recursos Apoyo al establecimiento de un centro de prensa y resultados Tabulación del voto paralelo / Conteo rápido	Incrementa la transparencia proporcionando una muestra rápida de los resultados; disuade el fraude; fomenta la apropiación por parte de los ciudadanos y el acceso	La aplicación deficiente puede dar resultados inexactos; despierta sospechas si no se explica la metodología a todos los interesados Mala interpretación de la finalidad del conteo rápido como si fueran resultados reales	Anuncia el porcentaje de mujeres que ganaron escaños	Transparencia de la agregación y tabulación de los resultados que llegan a un centro de prensa Sistema de seguimiento de las quejas y procesos de recurso	Desarrolla la experiencia nacional en la gestión del programa informático destinado a los resultados y el establecimiento de un centro de prensa

La credibilidad de todo el acontecimiento electoral podría depender del tratamiento que se concede a estas actividades. Aun sin ningún tipo de injerencia política o parcialidad, una mala gestión de la verificación de los resultados crea sospechas innecesarias y puede surtir efectos negativos sobre el proceso electoral. En situaciones posteriores a un conflicto, a menudo ésta es la fase más delicada del proceso electoral, sobre todo cuando no hay tiempo suficiente para garantizar la transparencia adecuada en todas las etapas del proceso y los responsables de la oficina electoral no tienen todo el control de los procedimientos. En casos extremos, por razones de seguridad (Iraq), podrían preferirse formas centralizadas de recuento, aunque, en circunstancias normales, esta solución se adopta únicamente para categorías especiales de votantes, tales como los refugiados, los ausentes y los que tienen necesidades especiales (Bosnia, Kosovo, Timor Oriental, Afganistán).

La principal dificultad que reviste el proceso de verificación de resultados es conseguir el equilibrio entre la precisión y la transparencia. Muy a menudo, éste se transforma en un problema de comunicación: cómo dar una imagen de eficiencia y transparencia en un momento tan delicado y tan tenso. Esta dificultad se pone especialmente de manifiesto, una vez más, en las situaciones posteriores a conflictos, donde anuncios hechos a la ligera podrían desencadenar una violencia que es posible evitar.

En las democracias establecidas, la tendencia general se decanta por procesos automatizados de agregación de los resultados, lo que aumenta notablemente la velocidad de la agregación al tiempo que asegura simultáneamente a los observadores y a los partidos políticos plena accesibilidad al proceso.



En sistemas donde el proceso de votación no está automatizado, la forma ideal de garantizar la integridad de los resultados al tiempo que se salvaguarda la necesidad de entregarlos con rapidez sería establecer un sistema de tabulación electrónica en el nivel inmediatamente superior al de los colegios electorales. A continuación, los resultados se transmitirían a un centro nacional de tratamiento para su agregación a escala nacional, totalmente a la vista de los observadores y los partidos políticos. Esta fórmula podría combinarse con el establecimiento de un centro para la visualización de los resultados que suministre a los medios de comunicación toda la información disponible sobre las distintas etapas del proceso en tiempo real.

Esta actividad generalmente forma parte de una buena estrategia de comunicación que atiende al objetivo de destacar para el público en general los esfuerzos globales que la administración electoral pone en juego para organizar un proceso electoral transparente y eficiente. En elecciones posteriores a conflictos, que revisten una importante participación internacional, ha de preferirse un recuento y una verificación de los votos lenta pero transparente, aun cuando esta opción pueda prolongar el proceso durante varios días o inclusive semanas.



La tramitación de las denuncias electorales, cuyo resultado puede repercutir en los resultados, es una actividad que se subestima con frecuencia. En términos generales, la resolución de controversias electorales es una actividad que abarca todo el proceso electoral y debe garantizarse durante las distintas etapas del ciclo, dada la importancia primordial que adquiere durante el período de verificación de resultados. La necesidad de garantizar un tratamiento rápido y eficaz de los recursos y problemas relacionados con los resultados suele ser fundamental para la legitimidad de todo el proceso electoral, especialmente en las situaciones posteriores a conflictos y en las nuevas democracias. Los principales retos que se plantean son cómo garantizar la comprensión adecuada de los procedimientos de denuncia entre las distintas partes interesadas que pudieran tener interés en apelar, los partidos políticos en primera línea, y la forma de garantizar un nivel adecuado de conocimientos en materia electoral y la neutralidad entre los magistrados de la autoridad adjudicadora en caso de que no haya un tribunal electoral especial.

Los tipos de apoyo que puede prestarse se relacionan principalmente con la elaboración de programas informáticos, procedimientos de auditoría y la creación de un sistema que garantice una transmisión segura de los resultados. Además de ser fáciles de utilizar y seguras, las aplicaciones informáticas para la agregación de resultados también deben ser susceptibles de verificación y poder ser consultadas. Determinados proyectos de apoyo electoral pueden ocuparse del proceso completo de verificación de resultados: desde la transmisión de resultados hasta su anuncio a través de los medios de comunicación. El apoyo a los procedimientos de reclamación electoral no debe subestimarse y puede remitirse con facilidad a otros proyectos electorales.

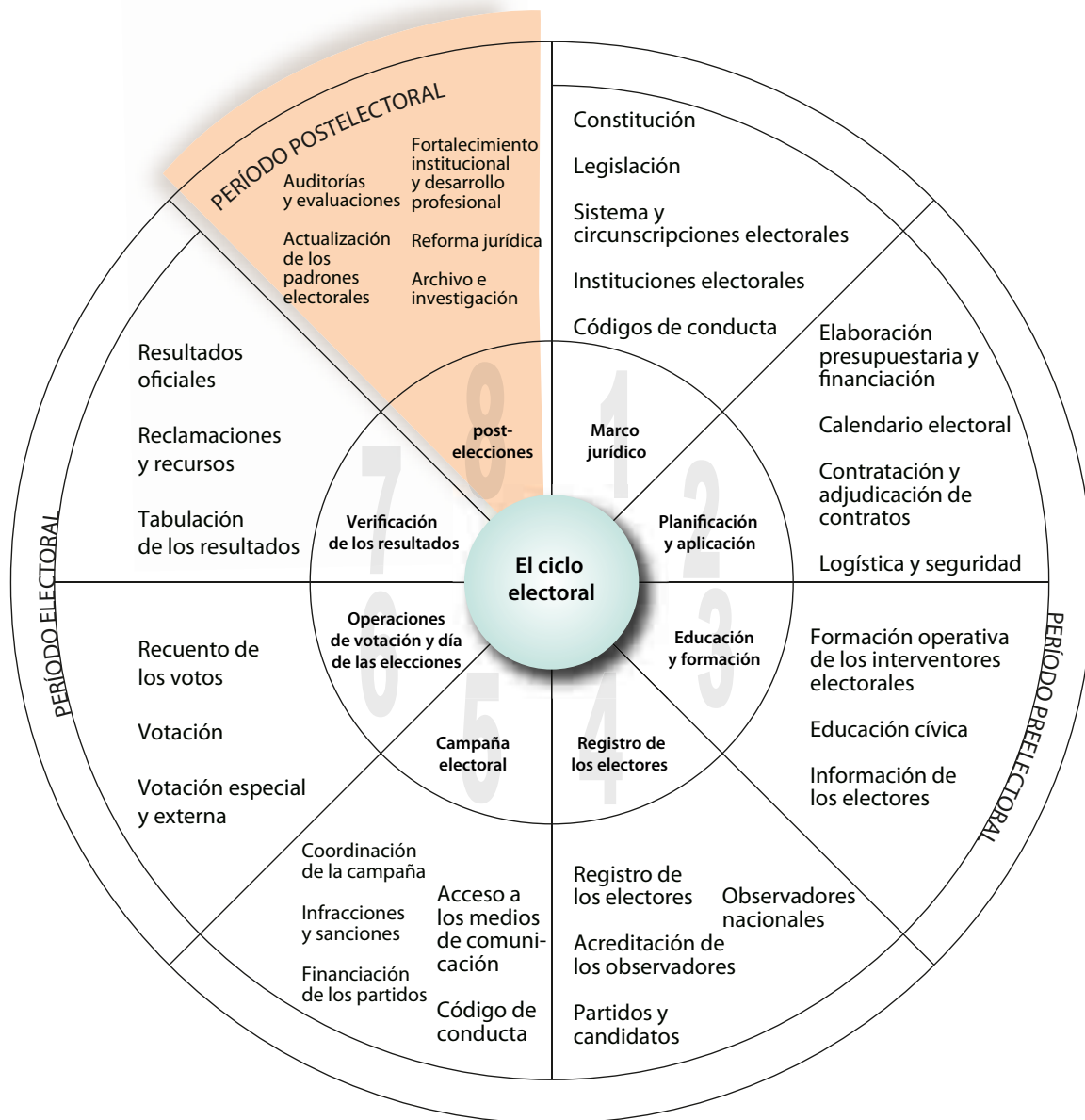
Entre los procedimientos de verificación alternativos que pueden desempeñar un papel importante para incrementar la transparencia del proceso se incluyen la “tabulación paralela de votos basada en muestras” y el “conteo rápido basado en muestras”. Ambos suelen ser aplicados por organizaciones de la sociedad civil o grupos de observadores nacionales. Cuando se aplican en condiciones ideales, su margen de error oscila entre el +1% y el -1%.

Estos procedimientos han de diferenciarse del método de “tabulación paralela global de votos”, o “conteo global rápido”, que es un intento de verificación de resultados tomando como base la observación real del conteo de votos en todos los lugares de votación en una elección. Por otra parte, la “encuesta de salida” es una encuesta realizada entre los votantes que salen de lugares de votación políticamente representativos, a los que se interroga sobre su opción de voto y sus motivaciones.¹³



13 *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, Eric, C. Bjornlund.

4.9 Fase 8 – Período posterior a las elecciones



La última etapa del ciclo electoral significa el comienzo de uno nuevo. Esta “zona de sombra”, que a menudo ocupa un espacio temporal superior a la suma de todas las demás etapas del ciclo, a veces también se denomina “período intermedio entre dos elecciones” para poner de relieve lo que tradicionalmente se ha considerado como un período inactivo de los organismos de gestión electorales.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN		APOYO ELECTORAL			CONSIDERACIONES TRANSVERSALES		
COMPONENTES/ ACTIVIDADES	RETOS/ PROBLEMAS	TIPO DE APOYO	POSIBLES BENEFICIOS/ OBJETIVOS	ASUNCIÓN DE RIESGOS	ACCESO	TRANSPARENCIA	SOSTENIBILIDAD
Auditorías y evaluaciones Recomendaciones Fortalecimiento Institucional & Desarrollo de Capacidades Reforma	Falta de continuidad, pérdida de capacidad institucional en el organismo de gestión electoral Drástico descenso del interés de los donantes Desinterés del Estado respecto a las necesidades de los organismos de gestión electoral Garantizar que las recomendaciones de los organismos de gestión electoral y de los observadores se convierten en acciones eficaces	Programación sostenible - Integrar el apoyo electoral en otros sectores: gobernanza, educación - Misión de evaluación de necesidades para ver las lagunas existentes y cómo aportar apoyo - Auditoría de procesos electorales, una auditoría completa de todas las prácticas y costes - Formulación del proyecto y presupuesto	Proporciona un foro de discusión entre partes interesadas (OGE, partidos políticos, observadores, OSC) y recomendaciones para la planificación y el apoyo electoral futuros El apoyo electoral en el marco de la gobernanza y la educación, centrarse en la creación de instituciones, disminución de costes electorales, apoyo a elecciones locales; proyectos a corto plazo frente a programas a largo plazo, no considerar las elecciones como un acontecimiento sino como un ciclo o en términos de desarrollo	Seminario especial para hacer una revisión posterior con recomendaciones no seguidas La falta de voluntad política, de apoyo de los donantes, de criterios de referencia e indicadores de éxito hacen que el proyecto pierda su punto de mira o se estanque, pérdida de fondos	Evaluar la participación de los votantes con estadísticas desagregadas Evaluar la participación de las mujeres en el parlamento Plan para incrementar la participación de las mujeres en el parlamento, las elecciones locales, el organismo de gestión electoral, el organismo de gestión electoral	Incluir a las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas en toda conferencia o planificación posterior a las elecciones	Velar por la planificación a largo plazo tras el ciclo electoral

En realidad, esta es potencialmente la fase más importante del ciclo en todo tipo de entorno, ya se trate de una situación posterior a un conflicto o de gran estabilidad. El período postelectoral es, de hecho, no el fin, sino el verdadero comienzo de un nuevo ciclo y desempeña un papel crucial en la asunción de las enseñanzas aprendidas y las recomendaciones sobre una diversidad de elementos diferentes. Desde la reforma jurídica para el desarrollo tecnológico hasta la planificación estratégica y la financiación, el período entre los acontecimientos electorales brinda una oportunidad idónea para zanjar numerosas cuestiones que no pueden abordarse antes por falta de tiempo o de recursos en el período previo a las elecciones.

Para un organismo de gestión electoral, el período posterior a las elecciones sería el momento perfecto para entablar el debate e iniciar la reforma electoral; las tecnologías nuevas o las modificaciones a las ya existentes; los cambios funcionales y estructurales y para iniciar el fortalecimiento institucional y el desarrollo de las capacidades. El reto estriba en superar la fatiga tras el acontecimiento electoral

y la falta de motivación que afecta sin distinción tanto a los administradores electorales como a los órganos legislativos electos, habida cuenta de que su participación debe estar plenamente comprometida con las reformas y los cambios que se introducirán. El segundo problema, a menudo insuperable, está relacionado con la falta de financiación. Lamentablemente, la misma falta de motivación y desinterés político que se constata en el plano nacional también se observa entre los donantes. En el mejor de los casos, siempre se produce un cambio en las prioridades de financiación hacia otros sectores y actividades.

La CE podría, aprovechando el impulso obtenido de las actividades de consolidación postelectoral y las recomendaciones de los observadores, desempeñar un papel crucial en la identificación de los aspectos del proceso que requieren reformas o un cambio radical, en un momento en que existe una menor tensión política y un mayor interés en buscar posiciones de compromiso entre los partidos políticos. Suele ser un momento adecuado para que la CE entable discusiones con las contrapartes nacionales, en el marco de un diálogo constante, sobre un plan de acción concreto, una posible revisión por expertos, u otra auditoría o actividad de reforma que podría abordar el país en cuestión.





Capítulo 5

Recursos, servicios y métodos de ejecución

5.1	Descripción de los recursos comunitarios en el ámbito del apoyo electoral	125
5.2	Los servicios comunitarios implicados y sus responsabilidades	127
5.3	Programación del apoyo electoral	129
5.4	Identificación y formulación del apoyo electoral	131
5.5	Métodos del apoyo electoral de la Comisión Europea	141
5.6	Procedimientos acelerados y especificaciones del material y servicios electorales sujetos a derogación	151

Capítulo 6

Instrumentos de formulación y aplicación

6.1	Apoyo electoral a través de asesoramiento externo especializado	154
6.2	Coordinación con los demás participantes	157
6.3	El coste de las elecciones	159
6.4	Elaboración del presupuesto y evaluación de costes	162
6.5	Adquisición de material electoral y servicios	166
6.6	Consideraciones a la hora de financiar la adquisición de material electoral	168
6.7	Apoyo para la adquisición de material electoral	172
6.8	Proveedores de material electoral	173
6.9	Formación para un apoyo electoral eficaz	173

Capítulo 5

Recursos, servicios y métodos de ejecución

5.1 Descripción de los recursos comunitarios en el ámbito del apoyo electoral

El estudio relativo a la cuestión de los recursos empieza con un examen de los instrumentos financieros propuestos por la Comisión Europea para el próximo período de programación, 2007-2013. Este examen representa una revisión completa de los anteriores instrumentos de relaciones exteriores para la ayuda exterior de la CE anunciados en su Comunicación 626/2004.

En el contexto del futuro marco financiero (2007-2013) y como parte de sus esfuerzos en favor de la simplificación de los instrumentos de actuación exterior, la Comisión propuso, el 29 de septiembre de 2004, un conjunto de nuevos instrumentos para sustituir en total más de 30 reglamentos existentes. Al cabo de casi dos años de negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, se encontraron los elementos de un compromiso y un acuerdo político global para proponer la siguiente estructura:

Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)

El IEVA cubre la ayuda comunitaria a: Alemania, Argelia, Armenia, Autoridad Palestina, Azerbaiyán, Belarús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Rusia, Siria, Túnez y Ucrania. Se compone de un componente específico de cooperación transfronteriza que abarca las regiones fronterizas de los Estados miembros.

Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)

El ICD comprende tres componentes principales:

- la ayuda comunitaria (programas geográficos) a los países en desarrollo no cubiertos por el Instrumento de Preadhesión (IPA), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) ni por el décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED): América Latina, Asia, Asia Central, países situados al este de Jordania, Sudáfrica;
- apoyo para los países ACP signatarios del Protocolo del Azúcar;
- cinco programas temáticos (desarrollo humano y social, medio ambiente, agentes no estatales del desarrollo, la seguridad alimentaria así como migración y asilo) que apoyan las actuaciones en todos los países en desarrollo, las acciones mundiales y la proyección exterior de las políticas internas de la Comisión Europea.

Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)

El IEDDH contribuye al desarrollo de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ha sido creado para complementar las diversas herramientas existentes para la ejecución de las políticas de la UE relativas a la democracia y los derechos humanos. Estas políticas abarcan el diálogo político y las iniciativas diplomáticas así como diversos instrumentos de cooperación financiera y técnica, incluidos tanto los programas geográficos como temáticos. Asimismo, complementará la mayor parte de las intervenciones en situación de crisis del nuevo Instrumento de Estabilidad. La gestión del IEDDH seguirá siendo competencia de EuropeAid.

Instrumento de Estabilidad (IE)

Los objetivos específicos de este Instrumento son los siguientes:

- en una situación de emergencia o de crisis incipiente, contribuir a la estabilidad dando una respuesta eficaz para ayudar a preservar, establecer o restablecer las condiciones esenciales que permitan la aplicación efectiva de las políticas de cooperación y desarrollo de la Comunidad (componente “capacidad de respuesta e intervención en las crisis”);
- en el marco de condiciones estables, que permitan la aplicación de las políticas de cooperación de la Comunidad en los terceros países, ayudar a construir las capacidades necesarias a fin de hacer frente a las amenazas específicas mundiales y transregionales que tengan un efecto desestabilizador y asegurar la preparación suficiente para hacer frente a situaciones previas y posteriores a la crisis (componente “problemas mundiales y regionales transfronterizos”).

Los otros tres instrumentos restantes (Instrumento de Seguridad Nuclear, Instrumento de los países industrializados y el Instrumento de Preadhesión) no son pertinentes en el ámbito del apoyo electoral.

126

En este contexto, la programación a largo plazo para fomentar la gobernanza y la democracia se incluirá principalmente en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). El IEDDH seguirá desempeñando un papel importante en la promoción de la democracia, principalmente a través de actividades con la sociedad civil.

En el futuro, el apoyo en caso de elecciones rápidas o de actividades específicas relacionadas con las elecciones (por ejemplo, los procesos de inscripción de votantes, la tabulación de los resultados o el apoyo para el seguimiento de los medios de comunicación y las elecciones nacionales) podría cubrirse, en caso de no estar incluido en otros instrumentos, por el Instrumento de Estabilidad (IE). Este instrumento está destinado particularmente a organizar la capacidad de la Comisión Europea para dar respuesta a las crisis y promover el logro de los objetivos de desarrollo democrático. Deberá complementar la ejecución de los futuros retos políticos de la UE mediante la adopción de medidas que no estén ya previstas por los principales instrumentos de acción. Asimismo, deberá tener debidamente en cuenta la naturaleza específica y la necesidad de flexibilidad que requieren las actividades de apoyo electoral.

Actualmente los recursos disponibles de la Comisión Europea para el apoyo electoral figuran a continuación:

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento para la ayuda comunitaria destinada a la cooperación al desarrollo en los países ACP así como en los países y territorios de ultramar. El FED no está incluido en el presupuesto general de la Comunidad (financiado por los Estados miembros, actúa de acuerdo con sus propias normas financieras y está administrado por un comité específico). Cada FED se concluye para un período aproximado de cinco años. Desde la celebración del primer convenio de asociación en 1964, los ciclos del FED han seguido generalmente los de acuerdos y convenios de asociación. El actual noveno FED se celebró al mismo tiempo que el Acuerdo de Cotonú, y el décimo FED se encuentra ahora en preparación. Este instrumento permite promover los programas

relativos a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho con arreglo a los principios fundamentales de gobernanza contemplados en los artículos 8, 9 y 11 del Acuerdo de Cotonú.

El **presupuesto general** de la Unión Europea, en su sección “Acciones exteriores” se refiere a los recursos comunitarios de ayuda desplegados en el resto del mundo, en virtud de instrumentos geográficos distintos al FED, tales como TACIS¹ (Europa Oriental y Asia Central), ALA² (Asia y América Latina), MEDA³ (Mediterráneo y Oriente Próximo) y CARDS⁴ (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia y Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia). Esta ayuda está disponible, entre otros aspectos, para fomentar los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho a través de programas centrados fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, en la ayuda encauzada a través de los gobiernos, destinados en gran parte a abordar las causas que originan la pobreza.

El **Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)** es una línea presupuestaria específica que se ocupa de programas temáticos y que dispone de aproximadamente 100 millones de euros anuales en virtud del Capítulo B7-7 del presupuesto para apoyar los derechos humanos, la democratización y las actividades de prevención de conflictos. Su especificidad consiste en que estas actividades tienen que llevarse a cabo principalmente en asociación con ONG y organizaciones internacionales. En el ámbito del apoyo electoral se utiliza principalmente para la educación cívica y las campañas de información de los votantes, los programas de sensibilización de la opinión pública, el desarrollo de capacidades así como la asistencia técnica para grupos de observadores nacionales. Las misiones de observación electoral de la UE son exclusivamente financiadas por este instrumento.

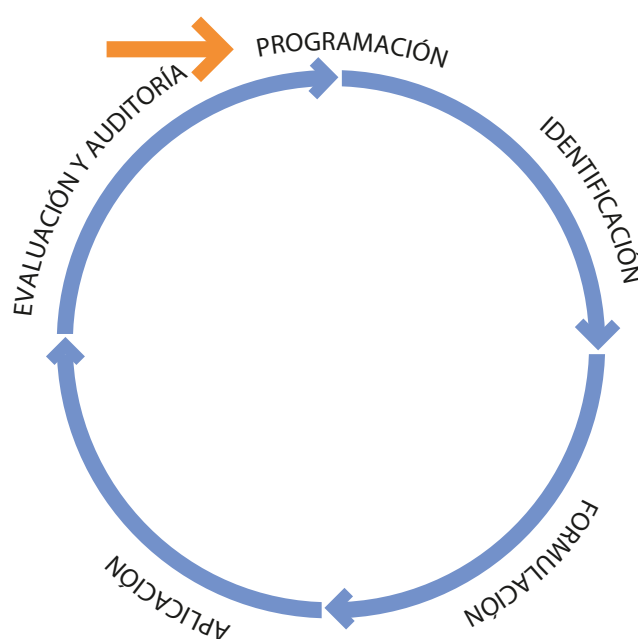
El **Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)** es un instrumento flexible diseñado para permitir a la Comunidad responder con urgencia a las necesidades de los países que se ven amenazados por una grave inestabilidad política, o que experimentan ya esa inestabilidad, o se han visto afectados por una catástrofe tecnológica o natural. Las intervenciones financiadas por este instrumento están destinadas, por lo general, a restablecer las estructuras civiles mínimas necesarias para garantizar la estabilidad política en contextos de crisis efectivas o incipientes. La duración máxima de aplicación de todo proyecto del MRR es de seis meses.

5.2 Los servicios comunitarios implicados y sus responsabilidades

La Comisión Europea es responsable, en cooperación con sus homólogos del país beneficiario, de la programación, la identificación y formulación de los proyectos y programas, de la financiación y el seguimiento de los progresos realizados así como de la evaluación de los resultados con el fin de respaldar el aprendizaje institucional y mejorar los futuros proyectos y programas. En el ámbito del apoyo electoral, el papel primordial de la Comisión Europea es brindar apoyo a las instituciones, organismos y consorcios que lleven a cabo actividades de apoyo electoral. Las delegaciones de la CE

- 1 Asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes
- 2 Cooperación financiera y técnica con países de América Latina y Asia
- 3 Instrumento financiero de la UE para la aplicación de la Asociación Euromediterránea
- 4 Programa de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización de los Balcanes Occidentales

ahora trabajan en todo el mundo con arreglo al principio de desconcentración. Por tanto, desempeñan el papel principal, conjuntamente con las autoridades nacionales competentes, en lo relativo a las fases de identificación, formulación, ejecución y evaluación. En los servicios centrales de la Comisión, el apoyo a las delegaciones y las autoridades nacionales en todas estas fases es administrado por distintos servicios según las diferentes fases del ciclo de operaciones. La cronología de estas actividades es la siguiente:



Programación: cada delegación, conjuntamente con el servicio geográfico o nacional específico de la Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX) y la Dirección General de Desarrollo (DEV) es responsable, en concertación con RELEX B1 (Unidad de Derechos Humanos y Democratización), de incluir la programación del apoyo electoral en cada documento de estrategia por país. La Unidad RELEX B1 también asume la responsabilidad general de la incorporación del apoyo electoral en los ejercicios de programación. Asimismo, RELEX B1 es el responsable de la programación de los fondos del instrumento IEDDH para todas las misiones de observación electoral de la UE y de las actividades de apoyo electoral a pequeña escala realizadas por organizaciones de la sociedad civil, principalmente en el ámbito de la observación nacional y la educación de los votantes.

Identificación, formulación, ejecución y evaluación: estas tareas son responsabilidad de las delegaciones desconcentradas en colaboración con los homólogos nacionales. Los servicios geográficos de la Oficina de cooperación EuropeAid (AIDCO), a través de sus coordinadores geográficos, se encargan de prestar apoyo a las delegaciones durante las fases operativas en relación con los diversos instrumentos financieros (FED y Presupuesto). El IEDDH es la excepción, ya que es la Unidad Central de Gestión, AIDCO 04, la que se encarga de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (gestión centralizada, participación mínima de las delegaciones) y de los proyectos a pequeña escala de gestión centralizada para el apoyo electoral aplicados por las organizaciones de la sociedad civil.

Apoyo a la calidad de las operaciones: la reciente reestructuración de AIDCO planteó la necesidad de concentrar el conocimiento sectorial y temático en una dirección única. Por lo que respecta al apoyo electoral, la creación de la Unidad de gobernanza, derechos humanos, democratización y género en la Dirección del apoyo a la calidad de las operaciones, ha permitido adquirir internamente experiencia en el apoyo electoral. El objetivo y las diversas actividades llevadas a cabo por la Unidad tienen como fin anticiparse a las necesidades y facilitar la tarea de las delegaciones de la CE, de los geocoordinadores y de los servicios geográficos que se ocupan de las cuestiones relativas al apoyo electoral en los servicios centrales de la Comisión Europea. La Unidad propone cuatro tipos de apoyo:

- a) orientaciones prácticas y estrategias de ejecución para la gestión de proyectos y programas, temas e integración en las políticas generales. Esta orientación, tomada de las políticas sectoriales generales definidas por la DG RELEX y la DG de Desarrollo, proporcionan normas de calidad para los proyectos y programas, modelos para los documentos clave, comentarios de las mejores prácticas (incluidas las relativas a los enfoques, las cuestiones de procedimiento y la formación) para el personal de los servicios centrales y de las delegaciones;
- b) apoyo a la calidad, cuando se solicite, en todas las fases del ciclo del programa con el fin de ofrecer garantías en la aplicación de las normas de calidad recomendadas;
- c) apoyo disponible en todas las fases del ciclo de operaciones;
- d) supervisión de las actividades.

129



El principal objetivo es racionalizar el enfoque del apoyo electoral, velar por la coherencia entre la cooperación al desarrollo y los mecanismos de ejecución y garantizar la creación de un marco estratégico operativo específico, lo que constituye de hecho el contexto en el que se ha elaborado la presente Guía Metodológica.

5.3 Programación del apoyo electoral

Cuando los servicios competentes de la Comisión y la delegación correspondiente planifiquen, en coordinación con sus homólogos gubernamentales de los países beneficiarios, una nueva estrategia de apoyo plurianual, deberían tener presente la influencia constante que ejerce el apoyo electoral sobre el desarrollo democrático de un país. El documento de estrategia nacional es el documento fundamental que describe los ámbitos estratégicos de actividad para las intervenciones de ayuda al desarrollo inmediatas o a medio plazo de la Comisión Europea en un país socio.

En este contexto, es crucial prestar la consideración adecuada a las circunstancias generales del ciclo electoral y a las posibilidades de intervención (puntos de entrada) disponibles a medio y largo plazo. La programación de las intervenciones con fines de apoyo electoral debe basarse en una buena valoración de la posición que ocupa el país socio en el ciclo electoral y qué se necesita para fomentar el desarrollo democrático y la buena gobernanza.

En esta etapa, es necesario considerar la oportunidad política de la intervención en un determinado proceso así como los resultados que se obtendrían. Es esencial un análisis exhaustivo de la situación política, jurídica, social y cultural del país. A este efecto, se dispone de distintas herramientas que proporcionan diferentes niveles de información: análisis de gobernanza, estado de la democracia, análisis del poder⁵. La coordinación con los donantes y el intercambio de información son esenciales en todas las fases del ciclo electoral.



Una herramienta estadística que puede utilizarse en la misma labor de evaluación es el Índice de Democracia Electoral (IDE), una medida de los derechos políticos en relación con la elección de los gobiernos. Fue creado recientemente para el Informe 2005 del PNUD: *La democracia en América Latina*.*

Los cuatro componentes, el derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos fueron seleccionados como los principales elementos que definen un régimen democrático. El IDE se mide en una escala de 0,00 a 1,00, donde 0,00 indica la ausencia de democracia y todo número superior a 0,00 indica la existencia de un grado de democracia electoral, una puntuación más alta indica un mayor grado de democracia electoral.

El IDE reúne información sobre algunos de los elementos claves de la democracia pero, como reconocen los autores, "no es ciertamente una medida amplia de la democracia". En realidad, la noción de régimen político democrático se basa en los postulados más ampliamente compartidos en cuanto a los derechos políticos fundamentales.

* **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, 2005**

Una vez que el documento de estrategia nacional contiene las referencias pertinentes en materia de desarrollo democrático y promoción de la gobernanza, cabe proceder, dentro del marco general de cooperación ya establecido, a la identificación y formulación de los proyectos de apoyo electoral adecuados. En este contexto, la pertinencia de un proyecto está vinculada a una estrategia de desarrollo de la gobernanza, convenida entre las partes y mencionada en el documento de estrategia nacional, y debería responder a los problemas reales de los grupos destinatarios y de los beneficiarios. Es de crucial importancia que los proyectos de apoyo electoral garanticen la coherencia entre las políticas nacionales de desarrollo, las políticas de desarrollo de la Comisión Europea y las prioridades de desarrollo para los agentes no estatales.

Este enfoque holístico aplicado al proceso electoral también debería alentar, casi naturalmente, una visión a largo plazo a la hora de programar el apoyo electoral y un enfoque gradual de la progresión hacia los objetivos de buena gobernanza.

5 *IDEA Democracy Assessment Handbook, Freedom House, Handbook on Good Governance, Comisión Europea.*



La experiencia adquirida hasta ahora ha demostrado también las importantes repercusiones políticas y sociales de los proyectos de apoyo electoral llevados a cabo en los países socios con un coste relativamente bajo. Así, el sector de la gobernanza debería seguir siendo el terreno privilegiado de los programas de apoyo electoral. Sin embargo, también es cierto que, visto el amplio abanico de actividades que abarcan, los proyectos de apoyo electoral también pueden integrarse con facilidad a otros sectores centrales o no centrales de los documentos de estrategia por país y los programas indicativos nacionales.

5.4 Identificación y formulación del apoyo electoral

Si el documento de estrategia nacional ha incluido la debida referencia a la relación entre el apoyo electoral y los objetivos generales de desarrollo de la gobernanza de la Comisión Europea, la identificación y formulación de proyectos se convierte en una actividad clave para el diseño de un programa de ayuda eficaz. La complejidad y el tipo de actividades que componen cada fase del ciclo electoral proporcionan a las delegaciones de la CE numerosas oportunidades para identificar las posibilidades de intervención con suficiente tiempo de antelación. Como ya se mencionó antes, saber la etapa del ciclo electoral en la que se encuentra el país socio es un prerequisite importante para el país socio y es un elemento crucial para la identificación de las actividades más adecuadas para recibir el apoyo. Los estudios de caso de la presente Guía brindan una perspectiva de los enfoques que se han utilizado y los medios para mejorarlos. Asimismo, introduce herramientas que pueden ayudar en la etapa de identificación y formulación.

Una posibilidad considerada muy útil por las delegaciones para tomar decisiones importantes en este ámbito, es el envío de misiones de la Dirección del apoyo a la calidad de las operaciones, que pueden combinar la evaluación de las necesidades del país socio para las elecciones con una ficha de identificación y/o la formulación de una propuesta financiera. Cuando no sea posible enviar dichas misiones, el envío de expertos externos en apoyo electoral debe considerarse como otra posibilidad que las delegaciones pueden estudiar.

En términos de apoyo electoral, la combinación de las fases de identificación y formulación parece lógica y puede reducir notablemente el tiempo que exige el proceso de aprobación del proyecto. No obstante, también requiere de una coordinación inmediata con las demás actividades propuestas por los donantes. Es preciso, sobre todo, sincronizarla con las actividades de los demás proveedores de apoyo electoral.



Cuando existe una posibilidad razonable de que la Comisión Europea participe en la puesta en común de sus recursos en proyectos administrados por otras organizaciones, como el PNUD o los organismos bilaterales, también es recomendable que se lleven a cabo misiones de identificación y formulación de proyectos conjuntamente con las demás organizaciones. Esta medida permitiría el desarrollo de una comprensión común de las necesidades del país socio para que la delegación negocie desde el principio las condiciones de su participación en el proyecto común o la distribución de responsabilidades en relación con los ámbitos de intervención.

Las misiones conjuntas pueden ayudar a las delegaciones y a las autoridades competentes a elaborar la documentación necesaria para el proyecto⁶. Asimismo, examinarán las siguientes cuestiones: los resultados globales que se esperan del apoyo electoral; las actividades que se llevarán a cabo y las operaciones conexas; la aplicación de las metodologías y las tecnologías necesarias para un determinado proceso electoral; la evaluación de la capacidad de las entidades adjudicadoras así como el calendario y el coste de las diversas fases del proceso de inscripción y del proceso electoral, incluidos todos los aspectos importantes en materia de adjudicación. El apoyo en forma de asesores nacionales y externos debe formar parte integrante de la lista de todas estas actividades.

132

Un informe conjunto establecerá la posición respectiva de las organizaciones participantes. Las conclusiones conjuntas de estos tipos de misiones sientan las bases para la preparación de la propuesta financiera comunitaria, el acuerdo de financiación y el acuerdo de contribución con los organismos responsables de su ejecución. En caso de contar con diferentes donantes para integrar el fondo común, se recomienda la redacción de un memorando de entendimiento entre los donantes, los organismos de gestión electoral y otros socios a nivel nacional para formular los resultados esperados del apoyo electoral y describir las modalidades de financiación y ejecución.



A la hora de identificar y formular proyectos en colaboración con un país socio, la Comisión Europea debe tener en cuenta las recomendaciones pertinentes de las misiones de observación electoral de la UE o de las anteriores misiones de evaluación a ese país, además de colaborar conjuntamente con las misiones de apoyo y observación electoral de la UE para la redacción de las actividades de apoyo electoral.

6 Para la ficha de identificación del proyecto de la CE (FIP) y la propuesta financiera (PF)

5.4.1 Acceso a las herramientas de conocimiento global sobre el apoyo electoral

Existe un número considerable de instrumentos, en general ya ampliamente accesibles a través de Internet, que pueden utilizarse para profundizar un conocimiento específico sobre las cuestiones relacionadas con la gestión y administración de las elecciones. Los responsables comunitarios deben considerar la utilización de estos instrumentos cuando se encuentran en la necesidad de tomar una decisión con respecto a la identificación, formulación y ejecución de proyectos de apoyo electoral.

El **Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)** se especializa en la elaboración de documentos destinados a los administradores de las elecciones y a los proveedores de apoyo electoral y propone una serie de herramientas de conocimiento a escala mundial que pueden ser utilizadas también por los donantes u otras partes interesadas. Por otra parte, la Comisión Europea y el instituto IDEA han establecido una asociación estratégica. En este contexto, IDEA ofrece, a través de sus herramientas de conocimiento mundiales en materia de apoyo electoral únicas en su género, el conocimiento desarrollado a lo largo de los últimos diez años sobre el tema, también en colaboración con todos los demás participantes principales. Por su parte, la Comisión Europea propone, mediante la racionalización de sus experiencias sobre el terreno y la ilustración de las mejores prácticas con la presente Guía metodológica y otros instrumentos operativos, conocimientos prácticos desde el punto de vista de la aplicación.

133

IDEA es una de las siete organizaciones que crearon el “**proyecto ACE**”, cuyas iniciales significan “administración y coste electorales”⁷. En su nueva fase, la Red de Conocimientos Electorales, ACE alienta a los profesionales a crear, compartir y aplicar los conocimientos para resolver problemas, ayudar a desarrollar enfoques comunes y mejorar el profesionalismo de los responsables de la ejecución de las actividades electorales. Los socios de IDEA en el proyecto ACE son el PNUD, DAES de las Naciones Unidas, IFES, EISA, IFE y Elections Canada. ACE ofrece información completa y autorizada sobre las elecciones, promueve la creación de redes entre los profesionales en el ámbito electoral y ofrece servicios de desarrollo de capacidades en un solo portal web. Los miembros del proyecto son los líderes de la asistencia técnica específica en el ámbito de la gestión electoral. Recientemente, la Comisión Europea proporcionó, a través del IEDDH, una financiación que está siendo utilizada para sostener la red de profesionales creada por el proyecto ACE. Por tanto, es uno de los socios del proyecto con las siete organizaciones fundadoras, aportando también conocimiento y experiencias en los ámbitos de la observación y el apoyo electoral.

El proyecto propiamente dicho consta de tres componentes:

Componente 1: Servicios de conocimientos: los servicios de conocimientos de ACE ofrecen un marco para el diseño, planificación e implementación de elecciones con arreglo a la conservación de un núcleo de principios. Los productos incluyen:

Enciclopedia ACE: es una base de datos en línea cuya información abarca doce temas de la administración electoral, con énfasis en las cuestiones del coste, la sostenibilidad, el profesionalismo

7 www.aceproject.org

y la confianza en los procesos electorales. La enciclopedia incluye también un glosario, un cuestionario electoral interactivo y un centro de asistencia, además de una cobertura integral de asuntos de actualidad en materia electoral así como un archivo de materiales del Proyecto de Administración y Costo de Elecciones.

Datos comparados: son los datos sobre las diversas prácticas electorales alrededor del mundo que son proporcionados por el Proyecto EPIC.

Elecciones hoy: en este apartado se despliegan noticias donde figuran artículos, acontecimientos electorales, un calendario de elecciones y resultados de votaciones presidenciales y parlamentarias de diversas naciones.

Materiales muestra: es una amplia y estructurada colección en línea de materiales electorales de todo el mundo.

Componente 2: la Red de especialistas está integrada por profesionales y organismos electorales de diversos países que aportan experiencias y especializaciones tan diferentes como complementarias a la primera red de conocimientos creada en el área electoral. La Red de especialistas está también respaldada por una infraestructura de Centros Regionales de Recursos Electorales, establecidos en lugares geoestratégicos alrededor del mundo, que articulan los principales objetivos del proyecto: la generación, el intercambio y la aplicación del conocimiento en materia electoral. Los miembros de la Red de especialistas comparten los mismos intereses, metas y responsabilidades profesionales y son la fuente para la generación y el intercambio del conocimiento, de las experiencias alrededor del mundo y la recopilación de las mejores prácticas. Asimismo, participan en los Grupos temáticos de su preferencia de acuerdo con el área de conocimiento y/o geográfica de su propia experiencia o especialización. Mediante las facilidades y los servicios provistos por la sección de Consejos Electorales, los miembros de la Red de especialistas “se encuentran”, interactúan, colaboran y comparten sus experiencias y conocimientos técnicos en asuntos electorales. Dicha interacción genera conocimiento que es codificado, almacenado, compartido y adaptado para ser aplicado en contextos locales. Su fin último es ser reutilizado por otros profesionales electorales que se ven confrontados a retos idénticos o similares, teniendo que adaptarlos para que se superen las particularidades locales que se les presentan, disponiendo de un asesoramiento experto, testimonio sobre las mejores prácticas, las enseñanzas aprendidas y la evaluación paritaria.

134



Las delegaciones de la Comisión Europea y los organismos nacionales competentes, así como los profesionales que trabajan en proyectos de apoyo electoral, tienen la posibilidad de formular interrogantes concretas relativas a la aplicación de las actividades electorales y de recibir respuestas que se publiquen en el sitio web para que todos las consulten, especialmente otras delegaciones de la Comisión Europea y expertos que encuentren problemas similares.

Componente 3: Desarrollo de Capacidades: ACE concede especial importancia a la formación así como a los servicios de asesoramiento profesional y la colaboración entre homólogos, particularmente entre organismos de gestión electoral, con el fin de incrementar la capacidad de los agentes electorales para administrar elecciones libres y transparentes. Ante todo, el objetivo de este tercer componente es capitalizar al máximo el cúmulo de experiencia y conocimientos con que cuenta la Red de conocimientos electorales ACE en términos de materiales y redes de profesionales, de tal forma que las organizaciones miembro dispongan de un conjunto de servicios para el desarrollo de sus capacidades.



Otro instrumento para fortalecer las capacidades de los profesionales electorales es el curso BRIDGE sobre administración electoral. El acrónimo BRIDGE significa *"Building Resources in Democracy, Governance and Elections"*, es decir, la creación de recursos en el ámbito de la democracia, la gobernanza y las elecciones (www.bridge-project.org). Se trata de un curso interactivo integrado por 10 módulos que abarcan áreas temáticas similares a las desarrolladas por ACE y el ciclo electoral. Puede seguirse en cualquier país con instructores e intérpretes acreditados. En la mayoría de los casos, los participantes son administradores electorales en los países en desarrollo, pero también puede ser seguido por cualquier profesional o asesor de la Comisión Europea que participe en la planificación del apoyo electoral que desee tener una comprensión más técnica del proceso electoral⁸.

8 Los socios de BRIDGE son IDEA, la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y la Comisión Electoral Australiana (AEC). El curso puede impartirse módulo por módulo, con un formato combinado o parcial, según sea necesario, o como parte de un programa de formación de formadores. Cada módulo está diseñado para 3 días, pero pueden diseñarse cursos adaptados a las necesidades de un determinado grupo específico. Los módulos abarcan los siguientes temas: norma y principios, los sistemas electorales, la sensibilización de la opinión pública, delimitación de circunscripciones, registro electoral, opositores, la preparación del acontecimiento electoral, la votación y el recuento, los observadores y las estrategias.

Nuevo marco de formación BRIDGE 2006–2007

Módulo básico – Introducción a la administración electoral

20 módulos en 3 grupos /cada módulo = 2–3 días

Arquitectura electoral	Trabajar con las partes interesadas en las elecciones	Operaciones electorales
Marco jurídico	Acceso a los procesos electorales	Registro electoral
Delimitación de las circunscripciones	Educación de los votantes	Actividades preelectorales
Sistemas electorales	Candidatos a las elecciones	Formación de los responsables de oficinas electorales
Estructura de los organismos de gestión electoral	Observación electoral	Votación, recuento y resultados
Tecnología electoral	Medios de comunicación y elecciones	Actividades postelectorales
	Apoyo electoral	Votación en el extranjero
	Género y elecciones	Seguridad
	Resolución de conflictos electorales	

136

Hay otras herramientas y publicaciones profesionales en muchas páginas web especializadas. En un anexo de la presente Guía figuran los más importantes. Una reciente publicación, *Cost of Registration and Elections*, manual elaborado por el PNUD e IFES, examina el coste que implica el registro de electores y las elecciones, pone de manifiesto elementos clave y analiza las tendencias importantes. Esta herramienta será sumamente útil para tener una idea de los gastos electorales o para preparar los proyectos de apoyo electoral.

5.4.2 Referencias para la identificación y formulación de proyectos

La información reunida y las estimaciones realizadas por toda misión preliminar de evaluación de las necesidades y/o de identificación y formulación de proyectos, así como el análisis de las posibilidades de intervención en el ciclo electoral del país socio, deberá permitir que los responsables comunitarios de las delegaciones y los servicios geográficos competentes de EuropeAid se representen correctamente la situación antes de identificar y formular los proyectos.



Las recomendaciones hechas al final de las elecciones por las EUEOM (Misiones de Apoyo y Observación Electoral de la UE) u otros grupos de observadores, las evaluaciones internas de los resultados posteriores a las elecciones, los debates parlamentarios sobre las reformas o las peticiones de la sociedad civil constituyen recursos fundamentales para las ideas de proyectos. Los foros de consulta con los principales actores involucrados en las fases de identificación del proyecto son también un modo excelente para promover la apropiación local y definir las áreas más convenientes de intervención.

La publicación de la Comisión Europea, *Aid Delivery Methods, Project Cycle Management (PCM) Guidelines*, sobre la gestión del ciclo del proyecto como método de ayuda, es esencial a este respecto, en particular la sección que aborda el enfoque del marco lógico (EML) y la matriz del marco lógico (MML)⁹ porque describe una técnica y una herramienta de gestión y análisis eficaz que debe aplicarse siempre. Se prestará especial atención a los aspectos de análisis y gestión de riesgos. Aunque el enfoque del marco lógico es estándar, la naturaleza política necesariamente inestable del proceso electoral significa que siempre será difícil prever la evolución. El análisis de riesgos y las técnicas de gestión conexas merecen una atención especial y un constante análisis que debe reflejarse en el proceso de formulación de proyectos.

137

En el diseño de un proyecto, es sano no olvidar que no existe una elección perfecta y que los acontecimientos siempre pueden llegar a perturbar la situación. A veces, un factor totalmente impredecible, como condiciones meteorológicas difíciles, un levantamiento político o la muerte de un candidato, puede causar una situación grave, pero a veces, la crisis puede deberse al hecho de haber subestimado ciertos factores a la hora de diseñar y planificar el proyecto. El tiempo es siempre el elemento más valioso en un proceso electoral, porque un plan de emergencia adecuado bien puede ahorrar la celebración de unas elecciones.



En este contexto, es imperativo incluir en la propuesta financiera indicadores mensurables que desempeñarán un papel importante en una evaluación ex-post del proyecto, permitiendo así una mejor formulación de las futuras intervenciones electorales en el país interesado. Los anexos proponen toda una diversidad completa de indicadores electorales además de posibles fuentes de verificación y normas internacionales.

5.4.3 Elementos que deberán tenerse en cuenta en la fase de formulación

Las cuestiones más importantes que es preciso responder en la fase de formulación se relacionan con la pertinencia, la viabilidad, la efectividad y la sostenibilidad¹⁰. Los proyectos de apoyo electoral,

⁹ Véase la sección 5 de las directrices sobre la gestión del ciclo del proyecto

¹⁰ La sección 4 de las *PCM Guidelines* proporciona un análisis detallado de los criterios mencionados, particularmente en las páginas 30–32

vistas las limitaciones de tiempo con las que suelen llevarse a cabo los procesos de identificación y formulación¹¹, a menudo no prestan suficiente atención a estos criterios, pero poseen un enorme potencial para cumplirlos todos. Cada etapa del ciclo electoral ofrece numerosas oportunidades para identificar y formular proyectos, siempre que haya tiempo suficiente para luego aplicarlas correctamente.

Por ejemplo, el apoyo técnico y financiero a un país socio para la compra de máquinas de votación electrónica debería examinarse sólo después de haber completado varios pasos antes, como la centralización y digitalización del registro electoral, la creación de mecanismos seguros para la transmisión electrónica de resultados, etc. Estos objetivos sólo podrán cumplirse si se da un apoyo a largo plazo a proyectos que tengan por objeto introducir modelos de organización moderna y eficaz en los organismos de gestión electoral (por ejemplo, la composición, el proceso decisorio, la estructura territorial, la organización de la gestión, conocimientos presupuestarios y de planificación) y fomenten el crecimiento y la participación progresiva de la sociedad civil. La viabilidad de los proyectos electorales depende en gran medida de que se fijen objetivos realistas teniendo en cuenta el contexto y las limitaciones temporales así como la capacidad de los homólogos nacionales. La gestión del riesgo es una parte definitivamente vinculada al estudio de viabilidad y el análisis de coste de los procesos electorales. Por lo general, el riesgo puede darse a tres niveles: político, financiero y operativo.

138

El nivel político es el más importante. Ante todo, es preciso garantizar que el marco político y jurídico cumple con las condiciones previas para la celebración de elecciones fiables, transparentes, libres y justas en el plazo disponible, pero además, cada proyecto también debe tener en cuenta si una situación política puede afectar al calendario electoral y si existe una voluntad política para apoyar el proceso previsto, o más bien un deseo oculto de demorarlas con el fin de obtener beneficios políticos. Otro elemento importante es la posibilidad de que el apoyo prestado por la Comisión Europea a un proceso legitime a un gobierno que no respeta plenamente los derechos civiles y políticos de los electores y si puede, pese a esta situación, obtener resultados positivos para la consecución del desarrollo democrático del país socio.

En la mayoría de los países, las delegaciones de la CE pueden beneficiarse de las conclusiones de las misiones de evaluación de necesidades de la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de la Organización de las Naciones Unidas. Estas misiones son enviadas a petición de un Gobierno a través del PNUD y sus principales objetivos son proporcionar una evaluación del contexto general en el que van a celebrarse elecciones democráticas en un determinado país. Así, sus conclusiones pueden ser tenidas en cuenta por las delegaciones y los servicios de DEV/RELEX de EuropeAid, o las misiones de formulación integradas por expertos externos y organizadas específicamente para la preparación de los documentos necesarios para el proyecto.

El nivel financiero gira en torno principalmente a las siguientes interrogantes: si el presupuesto global es suficiente o no para cubrir todos los gastos; si se tuvieron debidamente en cuenta los costes imprevistos; si el desembolso de fondos procedentes del presupuesto del Estado o de los agentes no

11 En este contexto, debe prestarse especial atención al momento en que se requiere preparar la propuesta financiera en los distintos instrumentos geográficos: para TACIS y MEDA, al final de la fase de identificación, en el caso de los países ACP y ALA sólo después de la formulación del proyecto.

estatales se hará con arreglo a las actividades esenciales del ciclo electoral; por último, si se cumplirán los plazos de pago. Antes de asignar o desembolsar los fondos, es importante verificar si el presupuesto no es excesivo, sobre todo si algunos de los elementos más costosos, como la logística, el material electoral o el personal no se han sobrestimado a causa de valoraciones artificialmente altas o una estimación de costes basada en una asignación de recursos “no racional” y no esencial. En relación con estas cuestiones, la edición más reciente del *CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections* puede proporcionar estimaciones fiables del coste de las operaciones y del registro electorales. De hecho, como muestra el siguiente cuadro, son varios los factores que pueden afectar el presupuesto general.



“**El número y la fecha de las elecciones** son variables que dificultan la comparación de los costes electorales entre diferentes países. No siempre es fácil ventilar los presupuestos y asignar los costes a los distintos acontecimientos electorales. En general, para la configuración de un presupuesto electoral se utiliza como criterio principal la distinción entre **coste del personal y gastos de funcionamiento**. El funcionamiento normal de una administración electoral implica costes fijos que no dependen de la celebración de elecciones en un determinado ejercicio. Sin embargo, los **costes variables** están efectivamente vinculados a su celebración. Prácticamente, la totalidad del presupuesto de una elección está integrado por costes variables.

Con el término “fuente de financiación”, pueden hacerse tres distinciones. La primera entre **el presupuesto electoral**, que forma parte del presupuesto consolidado del Estado y **fondos vinculados a las elecciones**, que forman parte del presupuesto de los organismos públicos cuyas principales competencias tienen poco o nada que ver con las elecciones (es decir, el registro civil, los servicios de policía y postales). Otra distinción más, **entre financiación nacional e internacional de los presupuestos electorales**, es de suma importancia en el caso de las elecciones en situación posterior a un conflicto, o elecciones de segunda generación en las democracias emergentes. Una tercera distinción entre **financiación pública y privada**, se aplica principalmente a la financiación de los partidos políticos y campañas electorales.

Los gastos electorales que pueden identificarse fácilmente en un documento de presupuesto se denominan “costes directos”. También están los **costes difusos** (o indirectos), que pueden ser difíciles o imposibles de evaluar con precisión, aun cuando se identifiquen perfectamente. Por último, se hace otra distinción muy importante entre los **costes de integridad y los costes básicos**. Esta distinción puede ser fundamental para comprender la financiación de las elecciones, especialmente en las democracias emergentes y en situación posterior a un conflicto. Contribuye en gran parte a las condiciones que permiten garantizar un entorno seguro, políticamente neutral y en igualdad de condiciones.”

* Getting to the CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections. UNDP Bureau for Development Policy and IFES Center for Transitional and Post Conflict Governance.



140



Este punto débil se agrava en las elecciones celebradas en situación posterior a un conflicto, donde la repentina “abundancia” de fondos procedentes de los donantes es inversamente proporcional a las limitaciones de tiempo y cuando las consideraciones de sostenibilidad son necesariamente una prioridad. La capacidad de proporcionar el material electoral y los servicios necesarios oportunamente es esencial, ya que un retraso en la fecha de las elecciones podría causar problemas de distinta naturaleza: financieros, políticos, e inclusive reavivar un conflicto. La gestión correcta del proceso de adquisición no sólo resultará más económica y eficaz, sino que también reducirá el riesgo de problemas técnicos, ya que obliga a los compradores a evaluar anticipadamente la naturaleza de los bienes o servicios que van a adquirirse.

El análisis de la sostenibilidad se centra en cambio en los beneficios que van a obtenerse, ya sea una mejora en la estabilidad política que suscitan las elecciones, o beneficios técnicos, tales como el establecimiento de procedimientos adecuados, de equipamiento reutilizable, el desarrollo de la capacidad de los responsables de la oficina electoral para administrar el proceso con mayor autonomía y la adquisición de toda competencia técnica en particular. Asimismo, debe intentar hacer una primera propuesta del nivel de asignación de recursos que se requiere y las implicaciones financieras.

El análisis de los resultados de la supervisión de los proyectos de apoyo precedentes, así como de toda evaluación de los mismos, constituye un trabajo de preparación esencial a nivel operativo para

la identificación y formulación de los proyectos de apoyo que solventarán los principales problemas y cumplirán los objetivos fijados por los proyectos.

El denominado “marco de calidad” proporciona una serie de criterios para evaluar la calidad, que pueden utilizarse al final de cada etapa de gestión del ciclo del proyecto para que garanticen el análisis adecuado y un proceso decisorio coherente¹². La información más importante que debe tenerse al final de toda formulación, a fin de orientar y apoyar efectivamente la aplicación, son los siguientes:



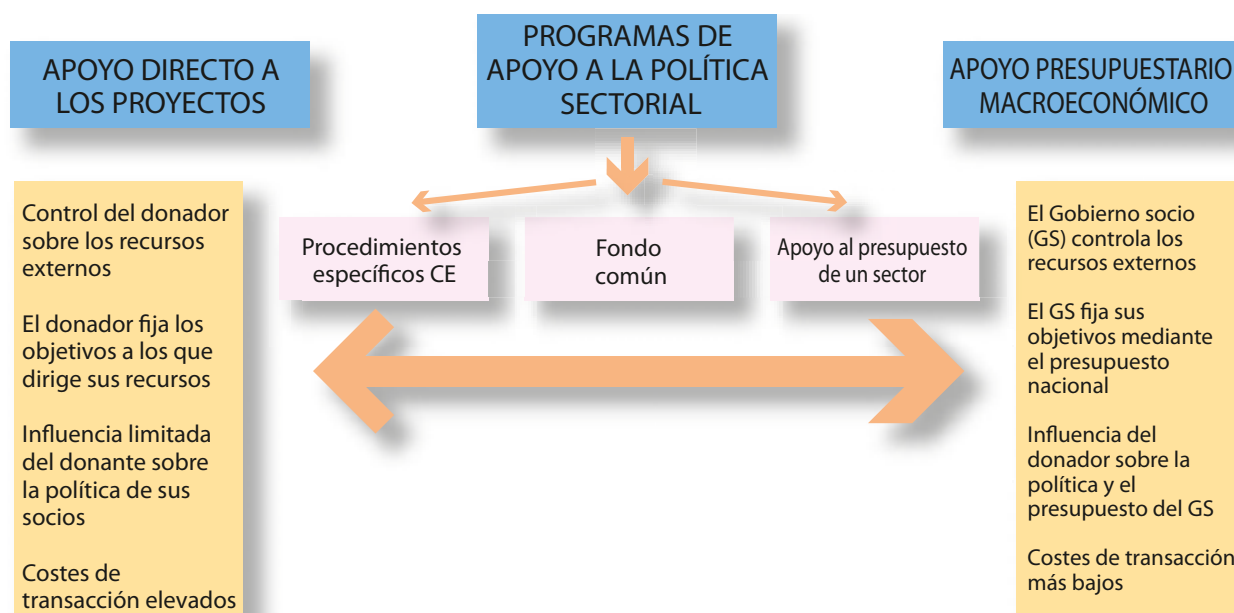
5.5 Métodos del apoyo electoral de la Comisión Europea

El equilibrio de los métodos de ejecución de la ayuda (enfoques y modalidades de financiación) que se utilizan debe basarse en una evaluación del contexto social, económico y político así como del desarrollo electoral del país con el que se trabaja, además de las respectivas prioridades de los socios del desarrollo. Elegir un método también es un aspecto fundamental del apoyo electoral, porque significa el comienzo de la aplicación de las modalidades de financiación y de funcionamiento. Estas modalidades pueden variar de una a otra y presentar elementos superpuestos. Tres puntos clave necesarios para hacer una elección bien estudiada son:

¹² *PCM Guidelines*, página 22. Pueden aplicarse a tres niveles: responsables comunitarios de la Delegación o en los servicios centrales de la CE, el Grupo de apoyo a la calidad u otros asesores y los administradores.

- el grado de control que la delegación desea mantener sobre sus recursos;
- el nivel en que las delegaciones y sus socios deseen participar en el diálogo (sobre la política o el proyecto) y
- el nivel del coste de la transacción relacionados con la gestión de los fondos de la CE y otros donantes.

Estas consideraciones se resumen en el cuadro que figura a continuación procedente de las directrices para la gestión del ciclo del proyecto de la Comisión Europea:



142

Para la aplicación y las modalidades de financiación, la Comisión Europea puede adoptar tres enfoques distintos, lo cuales son objeto de la siguiente sección.

5.5.1 Enfoque sectorial frente a enfoque por proyecto

El **enfoque sectorial** se define como una forma de trabajar conjuntamente con el Gobierno y otros asociados. El objetivo es incrementar la apropiación por parte del Gobierno de la política electoral y las decisiones respecto a la asignación de recursos en el sector electoral, con el fin de aumentar la coherencia entre las políticas, el gasto y los resultados.¹³

La Comisión Europea apoya el enfoque sectorial mediante su participación en el diálogo y la coordinación. Los gobiernos y los organismos de gestión electoral, en concertación con los donantes

¹³ EC Support to Sector Programmes at a Glance, Bruselas, septiembre de 2004

y otras partes interesadas en el proceso electoral, puede desarrollar una política sectorial y un plan de acción actualizados, que puede definirse como el programa sectorial. Este programa incluirá:

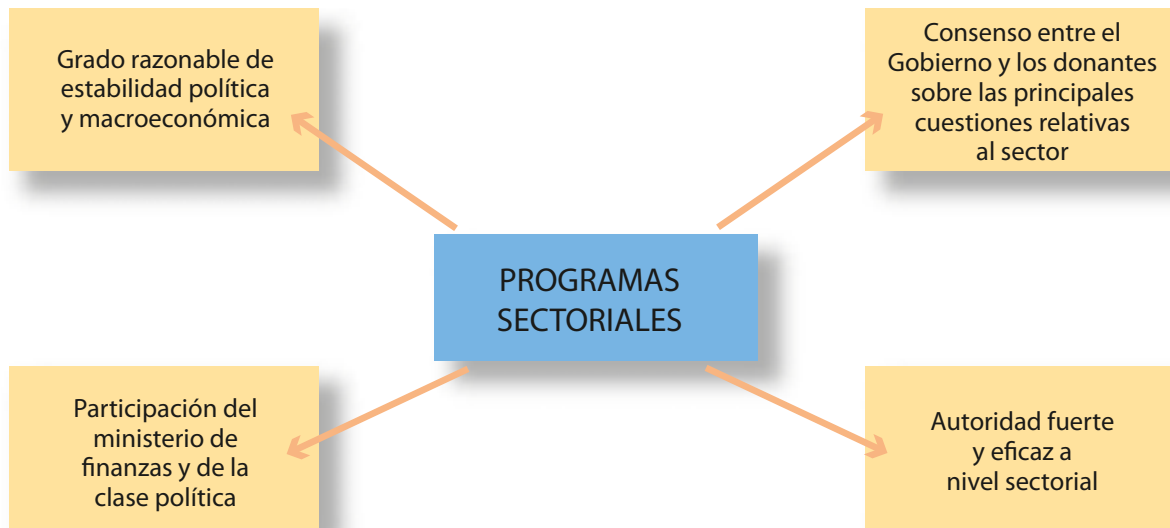
1. un documento de política sectorial aprobado y un marco estratégico global
2. un marco sectorial de gastos a medio plazo
3. un proceso de coordinación de los donantes dirigido por el gobierno.

En el siguiente cuadro se destacan las características que distinguen el enfoque sectorial de un enfoque de proyecto tradicional:

Enfoque sectorial	Enfoque tradicional por proyecto
• Visión de conjunto del país sobre todo el sector	• Concentración en proyectos para alcanzar objetivos limitados
• Asociaciones de confianza mutua y responsabilidad compartida	• El beneficiario rinde cuentas al donante
• Coordinación y diálogo de los socios exteriores	• Negociaciones y acuerdos bilaterales
• Mayor utilización de los procedimientos locales	• Aplicación paralela
• Capacidad/sistema a largo plazo mediante el aprendizaje práctico	• Desembolso y éxito de los proyectos a corto plazo
	• Enfoque directivo

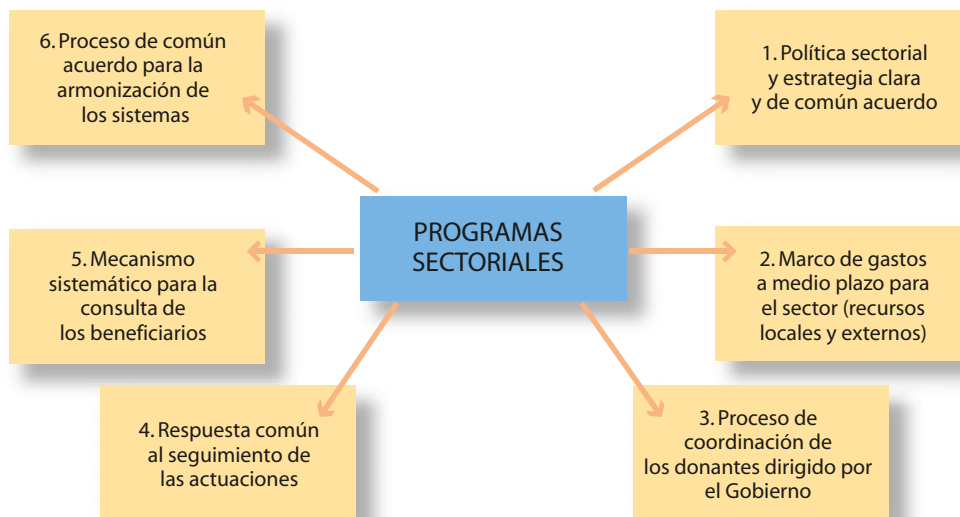
Fuente : adaptado de la presentación Powerpoint del Banco Mundial (2004), "SWAps in Latin America: A World Bank Perspective", Tegucigalpa, 8-10 de noviembre: Adapted from World Bank (2004), "SWAps in Latin America: A World Bank Perspective", Powerpoint presentation, Tegucigalpa, 8-10 November.

La experiencia demuestra que todo programa sectorial requiere un grado razonable de estabilidad política y macroeconómica, el consenso entre el Gobierno y los donantes sobre las principales cuestiones relacionadas con el sector, el compromiso de los socios (posiblemente formalizado por un memorándum de entendimiento) y del ámbito político así como un liderazgo fuerte y efectivo en el plano sectorial.



144

Los programas sectoriales cuentan por lo general con seis componentes, como figura a continuación:



Estos componentes independientes rara vez coinciden en su totalidad durante un proceso electoral. Hasta ahora, casi no existía la posibilidad de utilizar un “enfoque sectorial” para un programa de apoyo electoral. Sin embargo, el nuevo “enfoque del ciclo electoral” de la Comisión Europea no es del todo compatible con el enfoque convencional por proyecto y presenta notables “características sectoriales”.

Los procedimientos contractuales y financieros de la Comisión Europea siguen siendo un instrumento adecuado en el ámbito del apoyo electoral para:

- prestar asistencia financiera y técnica destinada a apoyar los procesos de gestión del cambio y el desarrollo de la capacidad, cuando no se cumplen las condiciones para apoyar un programa sectorial y proporcionar apoyo presupuestario
- cooperar con los organismos y las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la sociedad civil.

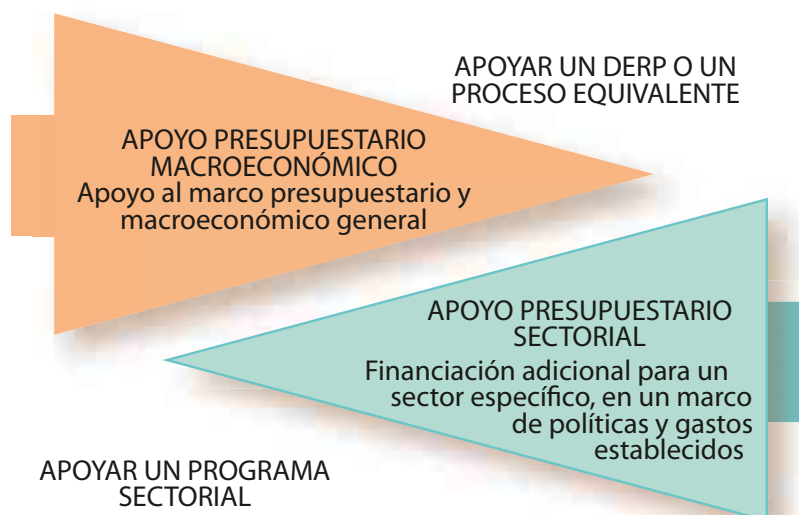
5.5.2 Modalidades de financiación de los programas sectoriales para el apoyo electoral

Existen tres modalidades de financiación para la aplicación de programas sectoriales relacionados con el apoyo electoral.

A) APLICACIÓN MEDIANTE EL APOYO PRESUPUESTARIO: es la transferencia de recursos al presupuesto del Estado beneficiario para una gestión independiente por parte del organismo del país tercero, mediante la utilización de su presupuesto y sus sistemas de gestión financiera.



Este método está encaminado a maximizar la apropiación nacional y la coherencia con las políticas nacionales de desarrollo y minimizar los costes de transacción, al tiempo que aborda el interés común de los gobiernos beneficiarios y los donantes en concentrar los recursos. Existen dos tipos de apoyo presupuestario: el apoyo presupuestario macroeconómico y el apoyo presupuestario sectorial.



146

Esta modalidad ha sido utilizada hasta ahora una sola vez en el ámbito del apoyo electoral de la Comisión Europea para los procesos electorales de Mozambique en 2003-2004, y no es probable que se utilice con mucha frecuencia visto el limitado control que permite ejercer a los donantes y los proveedores de asistencia técnica sobre los gastos electorales y las decisiones técnicas. Las elecciones, debido a que se desarrollan en un determinado momento y revisten una gran importancia política, no son fáciles de evaluar en términos de desarrollo nacional. En realidad, son más bien una condición necesaria para dicha evaluación. Precisamente por esta razón, esta opción podría ser favorecida por los homólogos del país socio, visto que se caracteriza por un desembolso más rápido de los fondos y un control limitado sobre los gastos electorales inmediatos, además de centrarse más en el desarrollo de unas finanzas públicas saneadas y la consecución de los objetivos generales de la política nacional.

Por otra parte, esta "apertura de crédito" también obliga a los gobiernos nacionales a fortalecer los mecanismos de responsabilidad y a adoptar una mayor transparencia y apertura con respecto a todos los donantes y al Parlamento en lo que se refiere al presupuesto general. Es poco probable que este enfoque desempeñe un papel preponderante en el ámbito del futuro apoyo electoral, a pesar de que tiene la ventaja de fortalecer la posición y autonomía de las instituciones nacionales, lo que facilita el control utilizando criterios de referencia e indicadores y proporciona a las instituciones nacionales una asistencia técnica estratégica, pero no intervencionista. Todos estos elementos podrían desempeñar un papel importante en la gestión de los fondos asignados a la organización de las elecciones.

B) APLICACIÓN MEDIANTE LA FINANCIACIÓN EN COMÚN: en numerosos proyectos de apoyo electoral, los fondos se encaminan a través de otras agencias internacionales del sistema de las Naciones Unidas que tienen una mayor flexibilidad para la organización rápida y la gestión de esta cesta común de fondos destinados al apoyo electoral. Esta modalidad tiene ventajas en términos de coordinación de los donantes, la gestión de los recursos y la contratación, que también da una ventaja

competitiva en situaciones en las que el apoyo electoral debe ser rápido y eficaz como, por ejemplo, en el caso de las elecciones rápidas en caso de crisis repentina.

La participación en mecanismos de financiación común de varios donantes, tales como las cestas de fondos mencionadas antes, requiere que se establezca un mecanismo para recibir las contribuciones financieras de los donantes bilaterales y multilaterales para un proyecto, sector, país o región en concreto. En estos casos, la Comisión Europea delega por lo general la aplicación a organismos internacionales en una especie de gestión conjunta¹⁴. Sin embargo, en el futuro, esta gestión de los fondos en común podría confiarse a los organismos del país beneficiario, o a otros Estados miembros de la UE. La modificación de las modalidades de aplicación de los reglamentos financieros podría autorizar estos procedimientos¹⁵.



Hasta la fecha, la Comisión Europea casi siempre ha delegado la gestión de sus fondos al PNUD, el cual se ha convertido en su socio privilegiado para este tipo de actividades. Esta delegación se ve facilitada por el hecho de que el PNUD ha recibido el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas* para coordinar el apoyo electoral a nivel nacional entre los agentes nacionales e internacionales, como lo estipula también un acuerdo interno entre el PNUD y la División de Asistencia electoral del Departamento de Asuntos Políticos (EAD/DPA) de la Secretaría de las Naciones Unidas.

La intervención conjunta y cofinanciada de la comunidad es muy apropiada para apoyar el proceso electoral. Sin embargo, es frecuente que se solicite a la Comisión Europea apoyar elecciones en un plazo de tiempo muy limitado, por lo que es importante contar con una experiencia, herramientas y procedimientos específicos que permitan un apoyo rápido al igual que eficaz y económico.

*** Resolución 46/137 de 17 de diciembre de 1991**

El PNUD tiene una ventaja competitiva debido a su larga participación en el apoyo electoral, su experiencia en contratación de expertos internacionales en procesos electorales, su mandato para la coordinación de los donantes (los servicios del PNUD en este ámbito suelen ser solicitados por el país socio) y su capacidad para financiar las actividades una vez firmado el acuerdo de contribución con la Comisión Europea. Este último aspecto a menudo influye cuando se trata de elegir rápidamente un modo de aplicación. Los fondos comunitarios se encauzan a través del PNUD con arreglo a los proce-

14 Art. 53.7 del Reglamento financiero aplicable al presupuesto y artículos 12 y 16 del Reglamento financiero aplicable al FED.

15 La gestión de los fondos comunes por organismos nacionales de los Estados miembros es actualmente posible en virtud del Reglamento financiero aplicable al presupuesto sólo en caso de estar sancionado en el acto fundamental correspondiente (54.2 del reglamento financiero aplicable al presupuesto). Hasta la fecha, sólo PHARE y CARDS lo han modificado. Para el FED, la gestión de fondos comunes sólo es posible en caso de cofinanciación (art. 14.3 del Reglamento financiero aplicable al FED).

dimientos y normas establecidas en el Acuerdo marco administrativo y financiero entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas¹⁶.



En los últimos cinco años, la gestión de fondos comunes a través del PNUD ha permitido a la CE aportar contribuciones muy importantes para proyectos de apoyo electoral que han influido positivamente en la celebración de las elecciones y el desarrollo democrático en muchos países socios. Sin embargo, la gran mayoría de estas contribuciones se han formulado y concedido rápidamente, además de destinarse a apoyar acontecimientos en lugar de apoyar procesos. Las limitaciones de tiempo que han caracterizado hasta ahora la cooperación entre la Comisión Europea y el PNUD en el ámbito del apoyo electoral a veces han dado lugar a malentendidos en lo que atañe a la ejecución, generalmente relacionados con la poca visibilidad de la contribución de la CE, o a que tiene influencia política en el proceso decisorio de las actividades de apoyo electoral. El lenguaje y definiciones diferentes que utilizan ambas organizaciones en sus respectivas propuestas de proyecto a menudo han originado cierta confusión.

148

En este contexto, el 21 de abril de 2006, el Director General de EuropeAid, señor Koos Richelle, y el Administrador Asociado del PNUD, señor Ad Melkert, firmaron las directrices *EC/UNDP Operational Guidelines for the Implementation of Electoral Assistance Programmes and Projects*. Con el fin de cumplir plenamente las disposiciones del acuerdo marco administrativo y financiero entre la Comisión Europea y el PNUD en vigor, estas directrices establecen medidas prácticas para fortalecer la cooperación ya establecida entre ambos en el ámbito del apoyo electoral. A partir de los complejos problemas operativos complejos en la **República Democrática del Congo**, las directrices aclaran aspectos relativos a la aplicación, fortalecen y mejoran la colaboración entre la Comisión Europea y el PNUD en este ámbito con el fin de fomentar aún más la eficacia y eficiencia de las iniciativas de apoyo electoral. Estas directrices se elaboraron con el fin de reducir el tiempo necesario para formalizar y ejecutar los futuros acuerdos de cooperación con los países interesados mediante la anticipación de las necesidades y la facilitación del cometido de las delegaciones de la Comisión Europea y las oficinas nacionales del PNUD.

Además, las delegaciones de la Comisión Europea y las oficinas del PNUD en el país son respaldados por la Dirección de apoyo a la calidad de las operaciones de EuropeAid y de expertos de las oficinas del PNUD, tales como la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP, en Nueva York) y la Dirección de Recursos y Alianzas Estratégicas (BRSP, en Bruselas).

16 Capítulo 7 de la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comisión Europea en http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/documents/new_prag_final_es.pdf



C) APLICACIÓN MEDIANTE LOS PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES Y FINANCIEROS DE LA COMISIÓN EUROPEA: en los casos en que era políticamente importante que la Comisión Europea interviniera sola y había tiempo y recursos suficientes en todas las fases del ciclo electoral, la ejecución de proyectos de apoyo basados en los procedimientos contractuales y financieros comunitarios fueron un éxito, gracias en gran parte a la inclusión en los proyectos de importantes componentes de desarrollo de la capacidad. 149

Este enfoque requiere una preparación a largo plazo y el compromiso inquebrantable de la Delegación, tanto para la formulación del proyecto como para su ejecución y evaluación, lo que puede limitar considerablemente los recursos de la Comisión Europea en un año electoral, pero también rinde resultados muy importantes desde el punto de vista político. Ha sido eficaz en los contextos donde la Comisión Europea ha solicitado los servicios de expertos electorales contratados para una situación en particular. La adjudicación de los servicios, suministros y obras obedece a estrictas normas y procedimientos a seguir cuando se aplican las normas comunitarias establecidas en la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores¹⁷. Para ello, las delegaciones deben asegurarse de recibir las solicitudes de asistencia de parte de las autoridades nacionales con suficiente antelación para poder iniciar la identificación y formulación del proyecto con rapidez. La coordinación con otros donantes y agentes participantes juega un papel importante.

Las dificultades para poner en aplicación los proyectos de este tipo por lo general se relacionan con solicitudes de última hora de parte de las autoridades nacionales y los organismos de gestión electoral. Otro aspecto son las especificaciones técnicas enviadas con demora o erróneas para la adquisición de material y la adjudicación de servicios electorales así como la relativa escasez de organismos que se ocupan de la aplicación de apoyo electoral para la gestión de grandes contratos.

¹⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/documents/new_prag_final_es.pdf


En estos casos, debe negociarse el rápido envío de una solicitud de las autoridades nacionales y los organismos de gestión electoral. Asimismo, se verá facilitado por una rápida identificación y formulación de los proyectos (incluidas especificaciones técnicas precisas para la adquisición de material y servicios electorales), por la adopción de un enfoque del ciclo electoral y los esfuerzos para aplicar procedimientos de adquisición acelerados.¹⁸

D) DIFERENTES COMBINACIONES DE LAS MODALIDADES DE FINANCIACIÓN Y VISIBILIDAD:

los éxitos más importantes del apoyo electoral de la Comisión Europea son el resultado de una combinación de las modalidades de financiación. En efecto, ha permitido a la Comisión Europea formular programas de apoyo con distintos grados de control y entablar un diálogo con los países socios a distintos niveles y con diferentes agentes dependiendo de la situación. Un ejemplo típico de una combinación de modalidades de ayuda es la contribución a una cesta común de varios donantes, por un lado, y paralelamente la puesta en marcha de las convocatorias de propuestas para la ejecución de proyectos específicos encaminados a abordar los problemas que surgen en las diferentes fases del ciclo electoral, por ejemplo, en los ámbitos de la educación cívica e información a los votantes.

Es una opción que ha demostrado su viabilidad en varios contextos y tiene la ventaja de requerir la coordinación con otros donantes para la ejecución de los principales cometidos electorales, al tiempo que deja a la Comisión Europea la posibilidad de ayudar a los agentes no estatales y de apoyar el desarrollo de la sociedad civil en general, de conformidad con los objetivos de la Unión Europea. El apoyo puede adoptar diferentes formas y abordar transversalmente varias áreas del proceso electoral. Otras formas características de asistencia pueden incluir la asistencia técnica o subvenciones para la observación nacional de grupos u organizaciones de seguimiento de los medios de comunicación. Para tener éxito, estas actividades deben ser aprobadas por lo menos un año antes de las elecciones y exigir el establecimiento de mecanismos para asegurar una adecuada gestión financiera con los socios nacionales.

150



Independientemente del método seleccionado, la delegación debe garantizar la adecuada visibilidad de la Comisión Europea durante la fase de ejecución. Deberá tomar medidas concretas e iniciativas específicas para garantizar la participación de todas las partes interesadas y su adecuada percepción de los esfuerzos de la CE. La delegación ha de fortalecer el importante objetivo que consiste en una mejor visibilidad de la Unión Europea. En este sentido, las acciones de visibilidad se consideran gastos subvencionables del proyecto para llegar a la población beneficiaria, a los órganos decisorios de la UE (Consejo, Parlamento...) además de la comunidad internacional de donantes y de los contribuyentes europeos.

Las delegaciones deben tratar de desempeñar un papel más activo en la promoción de las actividades financiadas por la Comisión Europea, asumir más responsabilidades en los comités directivos e incrementar sus esfuerzos para vigilar la aplicación de programas y proyectos, utilizando expertos

¹⁸ El procedimiento acelerado es una excepción, que podrá ser objeto de una derogación al procedimiento ordinario, para lo que requiere antes la aprobación de los servicios competentes de la Comisión Europea.

externos. A este respecto, las delegaciones pueden examinar la posibilidad de contratar expertos temporales en operaciones electorales y apoyo electoral, por ejemplo, utilizando como instrumento el mecanismo de cooperación técnica. Los expertos presentarán a la Delegación y sus interlocutores en el país socio informes sobre el trabajo del socio responsable de la aplicación y asesorarán a los organismos de gestión electoral en su calidad de principales beneficiarios del apoyo.

La delegación también puede facilitar la contratación a largo plazo de un asesor electoral de la UE que puede ser contratado mediante los fondos bilaterales de los Estados miembros y bajo la responsabilidad directa de la troika, como ocurrió en Mozambique. Puede desempeñar un papel de enlace fundamental desde el inicio de un ciclo electoral para ayudar a los Estados miembros y a las delegaciones a comprender mejor las complejidades técnicas de cada fase del ciclo. El objetivo general de este puesto de asesor es aumentar la capacidad de la UE para seguir procesos electorales cada vez más sofisticados, desde el punto de vista tecnológico y operativo. La experiencia ha sido positiva en varios países y el experto puede, en efecto, elaborar informes puntuales y notas informativas para la troika así como proporcionar información útil para que los Estados miembros presenten informes de orden político a sus respectivos servicios centrales.

5.6 Procedimientos acelerados y especificaciones del material y servicios electorales sujetos a derogación

Pueden existir limitaciones de tiempo para la adquisición de material y servicios, especialmente cuando están en juego los procedimientos contractuales y financieros de la Comisión Europea. Las delegaciones de la Comisión Europea pueden ver la posibilidad, de acuerdo con las consideraciones políticas pertinentes y las posibles limitaciones de tiempo, de pedir en cada caso particular la utilización de procedimientos acelerados. De conformidad con la revisión anticipada de los instrumentos de ayuda exterior y para garantizar una respuesta efectiva e integrada, lo ideal sería tener acceso a los procedimientos financieros acelerados en el marco normativo de la Comisión Europea para la ejecución de las actividades de asistencia electoral en plazos de tiempo muy limitados. Este acceso es de esencial importancia, por lo menos para las intervenciones en las situaciones posteriores a conflictos y las elecciones rápidas. El tiempo requerido para poner en marcha los procedimientos de licitación



y una convocatoria de propuestas de acuerdo con el procedimiento normal a menudo representa un obstáculo para la formulación y ejecución de proyectos de apoyo electoral.

La atención que ha de prestarse a las especificaciones técnicas del material o a los servicios electorales que van a adquirirse, es un aspecto que es preciso tener en cuenta. Habida cuenta de que el material electoral y los servicios de apoyo recurren cada vez más a las TIC y son más sofisticados (por ejemplo, los sistemas de información geográfica para delimitar los distritos, los equipos de inscripción digital de los votantes con identificación biométrica, los escáneres con lector óptico OMR/OCR, los registros electorales interactivos, las máquinas de votación electrónica...), las delegaciones, los organismos de gestión electoral y los socios responsables de la aplicación deben trabajar en estrecha colaboración para elaborar especificaciones técnicas precisas. También puede ser prudente contratar a corto plazo especialistas en este tema. Los errores y demoras en las especificaciones pueden llevar a la adquisición de un material costoso e inadecuado, con consecuencias negativas para el proceso electoral.





Capítulo 6

Instrumentos de formulación y aplicación

6.1 Apoyo electoral a través de asesoramiento externo especializado

La identificación, formulación y seguimiento de las intervenciones específicas en el ámbito del apoyo electoral pueden facilitarse en gran medida gracias a los servicios de expertos externos en el ámbito electoral que respaldan tanto a las autoridades nacionales¹⁹ como a las delegaciones de la CE y elaboren informes para ambas instancias. La contratación de estos servicios puede realizarse principalmente a través de la modalidad del instrumento de cooperación técnica en el caso de los países ACP, u otros instrumentos similares, seleccionando los expertos a través de lotes específicos de contratos marco.

Las ventajas de contar con asesoramiento externo especializado es un elemento que ha influido en el éxito del apoyo electoral que la CE ha prestado a solicitud del país beneficiario en varios casos. Una de las ventajas particulares que ofrece la presencia desde un principio de expertos electorales para respaldar a las autoridades nacionales es un valor añadido para comprender y descifrar varias actividades técnicas complejas, u opciones en materia de política a las que toda administración electoral se ve confrontada. Los expertos externos pueden apoyar a las autoridades nacionales y ayudar a la Delegación de la CE así como a los donantes a entender las implicaciones políticas que se esconden detrás de determinadas decisiones técnicas, o discernir mejor las necesidades reales de las propuestas promovidas por los distribuidores o vendedores de equipamiento.

En general, los expertos electorales permiten a las autoridades nacionales y a las delegaciones de la CE adquirir una importante capacidad política y técnica respecto a las opciones metodológicas y estratégicas para determinadas actividades electorales (por ejemplo, la inscripción digital de los votantes en lugar de formularios para ser escaneados) previstas por el país socio. Esta perspectiva proporciona a su vez una ventaja de conocimiento, lo que situaría a las delegaciones y las autoridades nacionales en una posición autorizada y privilegiada respecto al diálogo con el organismo de gestión electoral a la hora de introducir determinadas solicitudes de financiación para costear un equipamiento electoral sumamente costoso.



Cuando los grandes programas de ayuda financiera se encuentran en la fase de formulación (aplicados ya sea a través de procedimientos contractuales y financieros de la Comisión Europea, o de fondos comunes) y se ha previsto prestar asistencia técnica en la estructura nacional, puede ser de crucial importancia para las autoridades nacionales contar con uno o más expertos en una fase muy temprana. Los expertos dan orientación en todas las etapas de formulación, supervisión y ejecución y asesoran al mismo tiempo a los organismos de gestión electoral y a otras instituciones nacionales que se ocupan del proceso electoral.

19 Por el término “autoridades nacionales” se entiende las instituciones nacionales específicamente encargadas de la interacción y la coordinación con la Delegación de la CE en su país para la gestión de los fondos de la cooperación de la UE. Para la gestión de los fondos del FED en los países ACP, por ejemplo, estas instituciones se denominan “oficinas autorizadas nacionales”.

Las características específicas y la cantidad de expertos requeridos varían de un país a otro, y se hará hincapié en uno u otro perfil de acuerdo con la especificidad de las actividades que deseen llevar a cabo la CE y los países beneficiarios, las demandas puestas de relieve por el país socio y el método elegido para aportar la ayuda. Por lo general, son seis los principales tipos de expertos, de acuerdo con su historial y experiencia profesional, que pueden ser contratados por las autoridades nacionales y las delegaciones de la CE en el ámbito del apoyo electoral:

Expertos en apoyo electoral cuyo trabajo consiste en respaldar directamente a las autoridades nacionales, a los organismos de gestión electoral y a las delegaciones en las diferentes actividades que pueden llevarse a cabo para las distintas fases de los ciclos electorales, prestar asesoramiento sobre la tecnología que ha de adquirir el organismo de gestión electoral, ayudar en la adquisición de un determinado material electoral y prestar un asesoramiento cualificado basado en las mejores prácticas respecto a la definición, formulación, ejecución y/o evaluación del proyecto de apoyo electoral.

Expertos en administración electoral para dar asesoramiento al organismo de gestión electoral del país socio, elaborar informes destinados a las autoridades nacionales y delegaciones y recomendar la futura reforma organizativa y operativa de los organismos de gestión electoral con vistas a un acontecimiento electoral. Asimismo, colaborarán en las estrategias y procedimientos de los organismos de gestión electoral, específicamente con miras a mejorar el desarrollo de la capacidad de éstos y su interacción con otros organismos nacionales.

Expertos jurídicos, destinados a prestar asesoramiento al organismo de gestión electoral y/o órgano legislativo del país socio y elaborar informes para las autoridades nacionales y delegaciones sobre el marco jurídico que rige la elección con arreglo a la Constitución del país, la ley electoral y otros documentos jurídicos de interés para el proceso (reglamentos para los medios de comunicación...). Estos expertos analizarán la legislación del país y se ocuparán de la reforma de la administración electoral, de las quejas y recursos en el ámbito electoral, el registro de los partidos políticos, el registro de los electores, el registro de los candidatos, la campaña electoral, los medios de comunicación (conjuntamente con el experto en medios de comunicación), los límites de las circunscripciones, la delimitación de distritos, la votación, el recuento y la tabulación de los votos.

Expertos en finanzas y administración cuya tarea es coordinar los desembolsos financieros de la CE en favor del ministerio de hacienda y/o los organismos de gestión electoral del país socio así como el flujo de fondos del ministerio de hacienda hacia el organismo de ejecución, garantizando a las delegaciones y a las autoridades nacionales la adecuada armonización en la elaboración de informes y del presupuesto, la contabilidad y los sistemas de adquisición.

Expertos en operaciones electorales, que proporcionan directamente asesoramiento experto sobre los aspectos logísticos y operativos de las diversas actividades de los organismos de gestión electoral, en particular el registro de electores, los preparativos para la jornada de la votación y la agregación de resultados. Asimismo, elaboran informes para las autoridades nacionales y delegaciones en relación con estos aspectos.

Expertos en bases de datos/informática, para asesorar a los organismos de gestión electoral en materia de soluciones tecnológicas y prestar asesoramiento técnico sobre las opciones estratégicas cruciales relativas al registro de electores, la tabulación electrónica de los resultados y la votación electrónica. Elaborar informes sobre estas cuestiones para las autoridades nacionales y las delegaciones.

Expertos en medios de comunicación/educación cívica y de los votantes con el fin de prestar asesoramiento al organismo de gestión electoral del país socio, elaborar informes para las autoridades nacionales y las delegaciones sobre los medios de comunicación existentes en el país así como las actividades cívicas y la educación de los votantes que pueden ponerse en marcha para apoyar los ciclos electorales. Prestar asesoramiento sobre la legislación y la reglamentación que determinan el acceso a los medios de comunicación y la aplicación de programas de seguimiento de los medios.



El requisito mínimo requerido para todos los candidatos: tener por lo menos 8 años de experiencia profesional en su campo así como en la gestión o asesoramiento. Deberán demostrarla detalladamente mediante los resultados obtenidos en las distintas fases de ejecución de proyectos de apoyo electoral en el ámbito de su especialización. Los candidatos deben tener experiencia en la administración de las elecciones y haber trabajado con diferentes sistemas y leyes electorales. Una experiencia previa en la región, particularmente en el país correspondiente, será una ventaja. Deberán dominar la lengua de trabajo del país en cuestión y sería conveniente que conocieran las lenguas oficiales de la UE. Asimismo, deberán ser capaces de dar un asesoramiento de alto nivel en su campo de especialización a todos los participantes en el proceso electoral.


156

Los expertos pueden poseer varios de los perfiles enumerados anteriormente en materia de asistencia, dependiendo de sus cualificaciones y su experiencia operativa anterior. Por ejemplo, hay casos de expertos que pueden realizar tareas de experto de apoyo electoral y/o experto de administración electoral. Otros pueden desempeñar con igual eficacia tareas de experto de administración electoral y/o experto jurídico. En el caso de los expertos en bases de datos electorales/informática estas posibilidades no son tan amplias, aunque a menudo pueden ser excelentes expertos en materia de administración electoral.

Es importante subrayar que a la hora de seleccionar los expertos, la experiencia adquirida en el ámbito de la observación electoral no equivale a la experiencia en el campo del apoyo electoral para las tareas antes mencionadas. Lo mismo ocurre en el caso de la experiencia como observador electoral a nivel del equipo central (aún menos como observador electoral a corto o largo plazo). Aun cuando es posible que un experto con experiencia en proyectos de apoyo electoral trabaje eficazmente en la misión de observación (inclusive en el equipo central), es mucho más difícil para un experto con experiencia como observador aportar apoyo y asesoramiento concreto en las categorías técnicas antes descritas.

Al igual que para la asistencia técnica *ad hoc* a corto plazo de un coste inferior a 200 000 euros en el ámbito electoral para terceros países beneficiarios de los programas de cooperación exterior de

la Comisión, se utilizará el sistema de contrato marco²⁰. Para utilizar el contrato marco, debe elegirse el lote apropiado a fin de poner en práctica la intervención correspondiente²¹. El objetivo del contrato marco es proporcionar, mediante asignaciones individuales a través de contratos específicos, asistencia técnica a corto plazo que sea posible movilizar en un plazo muy breve. La asistencia técnica puede ser solicitada en cualquier etapa del ciclo del proyecto y podrá versar sobre todo aspecto propio al ámbito del apoyo electoral.



A pesar de la importante demanda y la necesidad de servicios técnicos de especialistas, son muy raros los socios europeos especializados que trabajan exclusivamente en el ámbito del apoyo electoral para la Comisión Europea, sean instituciones electorales nacionales u organizaciones no gubernamentales. El apoyo electoral es un ámbito que merecería más atención por parte de la sociedad civil europea y el sector privado (con o sin fines de lucro).

En caso de contratarse un experto para un proyecto que va a llevarse a cabo conjuntamente con otra organización internacional, la Delegación puede exigir que la selección se realice plenamente en concertación con su socio internacional. En este contexto, la Delegación puede solicitar asesoramiento a EuropeAid, que mantiene una lista de expertos internacionales en el campo de misiones de apoyo y observación electoral.

157

6.2 Coordinación con los demás participantes

El apoyo electoral a los países socios no puede tener lugar en un vacío. Siempre están presentes varios participantes internacionales y regionales en el ámbito del apoyo electoral a los que hay que consultar y tener en cuenta cada vez que se prevean nuevas actividades en un determinado país, tanto a largo como a corto plazo. Existen varias organizaciones no gubernamentales internacionales y organismos de gestión electoral que han desarrollado una experiencia concreta en la prestación de apoyo electoral internacional y a menudo pueden representar una valiosa fuente de información e inspiración antes de iniciar toda coordinación concreta sobre determinados proyectos. En los anexos se encontrará una lista indicativa y no exhaustiva de agentes internacionales y regionales con los que la CE ha colaborado durante los últimos cinco años.

Un campo de acción que requiere mayor examen es la colaboración con otros participantes continentales y regionales. Este tipo de asociación puede ser de gran ayuda para adaptar los programas de apoyo a las necesidades reales de los países socios y desarrollar un sentido de aceptación y apropiación de dichos programas (en especial con las organizaciones de la sociedad civil) que a veces hace falta a nivel de la población local cuando un programa de apoyo es percibido como impuesto

20 Todos los documentos relacionados en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/framework-contract/index_es.htm

21 Hasta finales de 2007, las intervenciones de apoyo electoral han sido financiadas a través del LOTE 7 Cultura, Gobernanza y Asuntos Interiores, en el subsector de Apoyo a la democratización,

desde las instancias superiores, o por las antiguas potencias coloniales. Las asociaciones entre países vecinos o regionales como la Unión Africana (UA), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), o la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) han mostrado recientemente la voluntad de desempeñar un papel en la resolución de conflictos y la promoción de la democracia similar al que desempeña la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde hace tiempo. Estas instituciones ahora muestran interés y solicitan asistencia técnica de la CE para crear programas, a menudo con la esperanza de convertirse en el beneficiario o contraparte privilegiada por el que pasen y se fomenten líneas específicas de desarrollo de la democracia consideradas como una prioridad para los objetivos estratégicos de la Unión Europea.

La CE también está desarrollando sólidos vínculos con una serie de agentes regionales ya establecidos en el ámbito de la democracia y el apoyo electoral, que podrían desempeñar un papel en la implantación de mecanismos de evaluación paritaria. Podrían ser el vehículo ideal para establecer programas de educación cívica y desarrollo de capacidades en los países socios cuya situación interior aún no ofrece las garantías adecuadas para la CE en términos de resultados, buena gestión y responsabilidad.

158 Además, la CE considera el apoyo a las redes electorales como un medio para ayudar a los administradores electorales a hacer frente a los rápidos cambios que se producen en el entorno en el que se celebran las elecciones. De hecho, hoy día, hay una serie de redes electorales bien establecidas donde los profesionales electorales trabajan conjuntamente para encontrar soluciones a problemas comunes y desarrollar soluciones innovadoras gracias al intercambio de ideas, información y experiencias.



Las redes electorales fomentan el desarrollo de la capacidad entre los administradores electorales al tiempo que son foros útiles para abordar preocupaciones comunes tales como la independencia del organismo de gestión electoral, su financiación, o el uso de la tecnología en las elecciones. Hacen

hincapié en los objetivos específicos regionales comunes, como la cooperación en la mejora de la legislación y las prácticas en materia electoral, la promoción de la participación de los ciudadanos, los contendientes políticos y las ONG no partidistas en los procesos electorales así como el establecimiento de centros de recursos para la investigación y la información ²².

A este respecto, cabe mencionar las conferencias de la Red Mundial de Organizaciones Electorales, ya que reúnen a asociaciones regionales, organismos de gestión electoral e interventores electorales de todo el mundo. Estas conferencias se centran en la promoción del conocimiento y la experiencia adquirida en el desarrollo de los procedimientos electorales, la investigación conjunta sobre asuntos importantes relacionados con los procesos y temas electorales así como la promoción de debates internacionales sobre cuestiones electorales encaminados a fomentar los valores democráticos y la buena gobernanza.

6.3 El coste de las elecciones

lizaciones logísticas más complejas que pueda realizar un determinado país. En las democracias establecidas, el coste de la elección por votante oscila entre 1 y 3 dólares por votante registrado ²³, en función de una serie de factores logísticos y geográficos, pero también depende del sistema electoral elegido.

El tipo de elecciones más costoso para el que se pide la ayuda de la comunidad internacional es el de las elecciones de “primera generación”, como las que se celebran en un país en situación posterior a un conflicto, o las de un Estado recién formado. Este tipo de elecciones tienden a tener un coste mucho más elevado debido a la diversidad de actividades que es preciso llevar a cabo por primera vez durante un período de tiempo relativamente corto y al entorno sumamente inestable que suele existir en lo que atañe a la seguridad. Las actividades más costosas en estos contextos se refieren generalmente a: los altos costes de capital para establecer la administración electoral y su estructura territorial (la denominada “protección” de las elecciones), el primer registro de electores para la determinación de las listas del censo de electores a partir de cero, la adquisición de material electoral y su consiguiente distribución, la contratación y formación de personal sin experiencia, el desarrollo de la capacidad inicial de las partes interesadas, una amplia información destinada a los votantes y campañas de educación.

Otros costes que podrían ejercer un importante impacto en el presupuesto son el transporte (incluidos vehículos todoterreno, embarcaciones, helicópteros y aviones) y la seguridad. En algunos casos extremos, como en Afganistán e Iraq, estos costes podrían representar casi el 50% del presupuesto. La evaluación de la eficacia de la participación de la CE en estos procesos ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta las políticas y objetivos de consolidación de la paz, lo que necesita reconocerse en

22 *International IDEA Handbook - Electoral Management Design*

23 *Getting to the CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. PNUD- Dirección de Políticas para el Desarrollo y el Center for Transitional and Post Conflict Governance de IFES, www.undp.org/CORE o www.ifes.org/CORE




términos de gestión del ciclo del proyecto. Sin embargo, el apoyo de la CE a las elecciones subsiguientes, especialmente las “denominadas” de segunda o tercera generación, deberá considerarse, aun cuando todavía conlleven acusadas connotaciones políticas, como un programa a largo plazo destinado a fomentar la buena gobernanza. Además, deberá abordarse esencialmente con una perspectiva de gestión del ciclo del proyecto. No obstante, a menudo, la CE tiene que prestar su ayuda a procesos electorales organizados a toda prisa y destinados a resolver problemas concretos e inmediatos en zonas críticas, sin un adecuado esfuerzo de contextualización para situar la ayuda global en relación con el desarrollo de una buena gobernanza.

Las elecciones de segunda o tercera generación en los países socios podrían incurrir todavía en elevados gastos de ejecución relacionados, por ejemplo, con mayores tasas de inscripción de votantes y sistemáticas mejoras a la tecnología existente. Sin embargo, con el tiempo, debería darse una reducción de los costes, por ejemplo, a causa de la reutilización del equipamiento y del material de las mesas electorales. Idealmente, un país debería aspirar a reducir sus gastos electorales a una media de 3 a 5 dólares por votante registrado en dos, o un máximo de tres, ciclos electorales. No obstante, existen numerosos factores logísticos importantes (las exigencias de seguridad, la extensión geográfica del país, las condiciones climáticas), que pueden influir para incrementar los costes de la integridad del material, así como factores técnicos y políticos que pueden surtir el mismo efecto como, por ejemplo, los sistemas electorales y de registro de electores.

Las reformas electorales tienen importantes repercusiones en los costes de las elecciones. Por ejemplo, un cambio aparentemente sencillo de un sistema proporcional con circunscripciones uninominales y listas cerradas en un sistema proporcional con circunscripciones plurinominales y listas abiertas requiere, como mínimo, un costoso y prolongado trabajo para delinear los límites y determinar los distritos electorales, un registro de candidatos y procedimientos de verificación más complejos, papeletas de diseño distinto para cada circunscripción y, por consiguiente, mayores costes de impresión y distribución. El siguiente cuadro ilustra las posibles implicaciones presupuestales y administrativas de doce sistemas electorales²⁴:

24 Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, página 156

	Diseño de distritos electorales	Registro de electores	Diseño y producción de papeletas	Educación del votante	Número de días de votación	Elecciones extraordinarias	Escrutinio
VMR	☹️	☹️	😊	😊	😊	☹️	😊
VB	😐	😐	😐	😐	😊	☹️	😐
DR	☹️	☹️	☹️	😐	☹️	☹️	😐
VA	☹️	☹️	😊	☹️	😊	☹️	😐
VBP	😐	😐	😊	😊	😊	😊	😊
RPL	😊	☹️	😐	😐	😊	😊	😊
VUT	😐	😐	😐	☹️	😊	☹️	☹️
SP	😐	☹️	😐	😐	😐	😐	☹️
RPP	😐	☹️	😐	☹️	😐	😐	☹️
CB	😐	☹️	😐	☹️	😊	☹️	😐
VUNT	😐	😐	😐	😊	😊	☹️	😊
VL	😐	😐	😐	😐	😊	☹️	😐

 Bajo coste y complejidad
  Medio coste y complejidad
  Alto coste y complejidad

Los costes también pueden reducirse introduciendo mejoras en la planificación y la formación, aspectos que a menudo no se cuentan entre las prioridades de las primeras elecciones. En realidad, se espera extraer muchas enseñanzas de las elecciones anteriores, pero es preciso sistematizarlas en planes de desarrollo de las capacidades orgánicas y holísticas. Es aquí donde el apoyo de la Comisión Europea puede influir realmente en el proceso de estabilización de los países socios y garantizar que las elecciones se conviertan en un ejercicio normal de la democracia.

El registro de electores es quizás la actividad más costosa de un proceso electoral y puede proporcionar otro ejemplo de la manera en que un cambio metodológico puede afectar al presupuesto electoral. Cambiar un registro manual de electores para un acontecimiento puntual por un sistema de registro permanente tiene enormes implicaciones financieras para el primer ciclo electoral de introducción, ya que requerirá la adquisición de aplicaciones tecnológicas que pueden incluir desde

escáneres para la lectura de marcas ópticas (OMR) hasta equipos de registro digital y la creación de uno o más centros de tratamiento de datos para los formularios de inscripción.

Otras decisiones operativas fundamentales que deberán ser tomadas por el organismo de gestión electoral pueden afectar considerablemente al presupuesto electoral. Por ejemplo, la decisión de imprimir y distribuir tarjetas de elector a toda la población votante puede tener importantes consecuencias, o la reducción del número de electores asignados a los colegios electorales para facilitar la votación requeriría aumentar las mesas electorales y el personal al que es preciso dar formación y remunerar. El incremento de elementos de seguridad para aplicarse en las papeletas se traducirá en un importante aumento en los gastos de impresión. La mayoría de estas decisiones deben tomarse durante la etapa de planificación con el fin de elaborar un calendario de actividades realista y el consiguiente plan presupuestario. En el siguiente cuadro se comparan los costes electorales por elector registrado en las democracias estables, en las democracias en transición y en un país en situación posterior a un conflicto con la presencia de prolongadas operaciones de mantenimiento de la paz.²⁵

Democracias estables: 1–3 \$		Democracias en transición: 3–8 \$		Operaciones de mantenimiento de la paz más largas: 8–45 \$	
Chile	\$ 1.2	México	\$ 5.9	Angola	1992
Costa Rica	\$ 1.8	El Salvador	\$ 4.1	Camboya	1993
Brasil	\$ 2.3	Paraguay	\$ 3.7	Mozambique	1994
Benín	\$ 1.6	Lesotho	\$ 6.9	Afganistán	2004
Botswana	\$ 2.7	Liberia	\$ 6.1	Haití	2005
Senegal	\$ 1.2	Uganda	\$ 3.7		
India	\$ 1.0	Rusia	\$ 7.5		
Australia	\$ 3.2				

162

6.4 Elaboración del presupuesto y evaluación de costes

El hincapié que se hace en la sostenibilidad y el desarrollo profesional de las instituciones nacionales de los países socios sitúa en primer plano la necesidad de proporcionar conocimientos de orden presupuestario a los organismos de gestión electoral. El apoyo específico en este ámbito requiere un conjunto de competencias que abarca las finanzas, la administración y una experiencia global electoral. La elaboración de propuestas de presupuesto electoral realistas y precisas es una actividad de crucial importancia en la vida de un organismo de gestión electoral, ya que toda propuesta de presupuesto necesita, después de su elaboración, ser defendida y justificada en el parlamento antes de ser aprobada. Después de aprobado un presupuesto, es extremadamente difícil obtener fondos para actividades imprevistas, ya que podría exponer al organismo de gestión electoral a acusaciones de falta de transparencia y de manipulación política. En ocasiones, los fondos vinculados a las elecciones también pueden formar parte del presupuesto de diferentes organismos estatales e instituciones locales,

25 *Getting to the CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections. UNDP Bureau for Development Policy and IFES Center for Transitional and Post Conflict Governance, www.undp.org/CORE o www.ifes.org/CORE*

aspecto que suele olvidarse o descuidarse durante las conversaciones mantenidas con los donantes potenciales. En caso de participación de la CE, es imprescindible que forme parte de las discusiones sobre el presupuesto lo antes posible.

El presupuesto de un año electoral normalmente debe dividirse en dos partes: una para cubrir los gastos operativos habituales al funcionamiento de la estructura del organismo de gestión electoral y otra que cubra el coste específico relacionado con la organización de las elecciones (también denominados costes fijos y variables). En caso de que haya más de un acontecimiento electoral en un año calendario, deberán elaborarse subsecciones por separado para cada acontecimiento. Un presupuesto también puede desglosarse en partidas relativas a las actividades principales (registro de electores, educación de los votantes, operaciones sobre el terreno) o por subdivisiones a nivel de departamento del organismo de gestión electoral (operaciones electorales, divulgación e información al público y servicios vinculados a los partidos políticos, etc.), o también ser una combinación de ambos.

Cuando se trata de cambios operativos muy importantes, como la adopción de un nuevo sistema de registro electoral, un cambio en el sistema de representación, o la introducción de métodos de votación en el extranjero, podría ser necesario contar con la presencia de expertos en dicho ámbito. Por otra parte, hay una serie de medidas de sentido común, cuya importancia a menudo se subestima, que puede exigir enmiendas al marco jurídico y que antes habían parecido satisfactorias en términos de coste. Estas medidas se basan en sencillos principios de gestión eficaz, cuya adhesión deberían exigir los donantes y proveedores de apoyo electoral cuando reciban una solicitud de apoyo técnico y/o financiero. Estas medidas se refieren a la combinación de varios niveles de elecciones el mismo día, la celebración de elecciones durante la estación seca, la centralización de la base de datos del registro de electores, la adquisición de productos estratégicos con características de durabilidad, longevidad y sostenibilidad así como volver a contratar al personal electoral experimentado de probada imparcialidad.

CUADRO INDICATIVO DE COSTES ELABORADO POR OSIA

EQUIPO PARA EL REGISTRO DE 2500–3000 VOTANTES CON EMISIÓN DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD CON FOTOGRAFÍA

OPCIÓN 1: REGISTRO ELECTORAL DE TECNOLOGÍA POCO AVANZADA		OPCIÓN 2: FORMAS DE REGISTRO OMR		OPCIÓN 3: REGISTRO DIGITAL	
1 caja con el equipo	\$10	1 caja con el equipo	\$10	1 caja con el equipo	\$1,100
1 cámara Polaroid M 484	\$300	3.000 formularios de inscripción	\$390	1 cámara Polaroid M484M	\$170
68 juegos de baterías AA	\$95	3.000 láminas de protección	\$260	68 juegos de baterías AA	\$10
150 paquetes de película	\$1,050	1 cámara Polaroid M484	\$300	150 paquetes de películas	\$25
1 cortador de fotografías	\$40	68 juegos de baterías AA	\$95	1 cortador de fotografías	\$500
1 fondo para fotografías	\$12	1 cortador de fotografías	\$40	1 fondo de fotografías	\$500
1 trípode	\$25	1 fondo de fotografías	\$12	1 trípode	\$450
5 tubos de cola	\$3.50	1 trípode	\$25	5 palos de pegamento	\$65
1 tijeras	\$1.50	3.000 fijador (cola) de fotografías	\$30	1 tijeras	\$425
6 talonarios y fichas	\$300	150 películas Polaroids	\$1,050	6 tubos de cola	\$160
3.000 láminas de protección	\$260			3.000 láminas de protección	
6 almohadillas para huellas dactilares	\$20			6 almohadillas dactilares	
50 sellos de plástico	\$3			50 sellos de plástico	
Precio total por equipo	\$2,120	Precio total por equipo	\$2.212	Precio total por equipo	\$3.405
PRECIO POR VOTANTE	\$0.71–0.85	PRECIO POR VOTANTE	\$0,74–0,88	PRECIO POR VOTANTE	\$1,14–1,36

164

Opción 1: proporciona una tarjeta de elector con fotografía, pero no imágenes en la lista de votantes. Por otra parte, todos los formularios tienen que ser introducidos manualmente en un sistema de base de datos, con el evidente riesgo de error en esa etapa. La ventaja es que se trata de una solución sencilla de baja tecnología, está bien probada y el riesgo de tener problemas de funcionamiento con el equipo se reduce al mínimo posible

Opción 2: utiliza la tecnología OMR, donde los formularios se llenan en el centro de inscripción, se emite un documento de identidad con imagen (utilizando cámaras Polaroid) y posteriormente los formularios son escaneados en la unidad central para crear el registro de votantes. Esta solución puede incluir imágenes en el registro central de votantes y, por tanto, las listas electorales impresas, así como huellas dactilares, en caso necesario. Naturalmente, hay riesgos de errores a la hora de llenar los formularios y en la fase de escaneo. Las ventajas son que puede crearse un registro de votantes permanente sin necesidad de mucho trabajo y que una vez los formularios escaneados el registro de votantes puede ser validado para encontrar duplicados (si se incluyen las huellas dactilares). El centro de datos tendrá que estar equipado con escáneres, servidores, ordenadores y los programas informáticos necesarios.

Opción 3: utiliza un equipo de registro totalmente digital en el que los datos son recogidos directamente por vía electrónica en el centro de inscripción y se emite un documento de identidad con fotografía. Los datos se consolidan posteriormente en forma centralizada para producir el registro de votantes. Las ventajas son, evidentemente, que los datos se almacenan digitalmente en el lugar de registro y pueden verificarse sobre el terreno a medida que se introducen. Los riesgos son que el equipo puede presentar problemas de funcionamiento y no hay datos en papel para volver a introducirlos posteriormente. Si se desean incluir datos biométricos (huellas dactilares) se requiere un escáner de huellas dactilares, así como una prueba de validación para comprobar si no hay registros duplicados. Un escáner de huellas dactilares cuesta aproximadamente \$ 450 por unidad. Se requiere una unidad central para recabar los datos, equipada con servidores y ordenadores para recopilar y almacenar el registro de votantes.

CUADRO INDICATIVO DE COSTES ELABORADO POR OSIA
MATERIAL ELECTORAL NECESARIO PARA LA JORNADA ELECTORAL

PRODUCTO	OPCIÓN 1	OPCIÓN 2	OPCIÓN 3
Urnas	Fabricada de plástico transparente y sólido. La tapa está protegida con sellos de seguridad. Puede contener un mínimo de 500 papeletas de votación de tamaño A4 (Tanzania, Afganistán y Timor Oriental) Precio: \$22	Fabricada de plástico corrugado con "ventanas" en cada uno de los cuatro lados. La caja es plegable para facilitar su transporte y distribución (RDC) Precio: \$8	Fabricada de cartón corrugado, plegable y desechable Precio: \$5
Tinta indeleble	frasco dispensador, solución con un 25% de nitrato de plata, 60ml Precio: \$12	frasco dispensador, solución con un 5% de nitrato de plata, 100ml Precio: \$10	marcadores, solución con un 25% de nitrato de plata Precio: \$2.50
Cabinas de votación/mamparas	Cabina de votación autónoma con encimera, fabricada de cartón corrugado sólido, con una altura de 150 cm una vez ensamblada, plegable para su almacenamiento y transporte Precio: \$8.50	Mampara pare mesa de votación, fabricada de cartón corrugado sólido, tamaño 68x30x71 cm ya ensamblada Precio: \$3	
Equipo para la jornada electoral	Embalado en un caja sólida de plástico con cierre para facilitar su distribución, que contenga: 1 cinta de barrera 5 cajas de pañuelos 2 blocs de notas 1 sacapuntas 1 rollo de cuerda 6 lápices HB 1 goma de borrar 12 bolígrafos normales 1 regla 1 tijeras 5 sobres de plástico a prueba de violaciones 4 almohadillas para huellas dactilares 1 calculadora 1 linterna 2 bolsa de plástico negro Precio: \$45		

6.5 Adquisición de material electoral y servicios

Los principios de responsabilidad y transparencia se fomentarán activamente no sólo por sus repercusiones en términos de aceptación del proceso y para administrar la utilización eficaz de los recursos, sino también con el fin de fomentar una cultura de buena gobernanza. El material electoral y su distribución se encuentran entre las partidas electorales más costosas, aparte de la remuneración del personal electoral²⁶. El presupuesto para el material electoral tiene que calcularse con suficiente antelación, ya que cualquier retraso o déficit en la adquisición o la distribución de los materiales podría tener graves consecuencias para el cumplimiento del calendario electoral y los consiguientes peligros potenciales para la estabilidad de un determinado país. Dependiendo de la modalidad financiera utilizada, así como del importe previsto, tienen que aplicarse distintos procedimientos de adjudicación para la compra de equipamiento y suministros. Por tanto, es de suma importancia tener en cuenta desde un principio la complejidad y, especialmente, la duración del procedimiento que se utilizará en cada caso concreto para la compra de equipo y suministros en el marco del programa de apoyo electoral. El procedimiento de adjudicación tiene un impacto significativo en el calendario de toda la intervención en su conjunto. Sin embargo, las necesidades en materia de adquisición generalmente son las últimas en ser examinadas y, a veces, ni siquiera se les tiene en cuenta durante la elaboración del calendario electoral. La inclusión de una estrategia de adquisiciones y la consulta de expertos en adquisición y operaciones en el proceso de planificación electoral son cruciales para garantizar el éxito de todo proyecto de apoyo electoral²⁷. Una estrategia de adquisiciones atinada deberá tener cuatro objetivos principales:

- a) la entrega de todos los bienes y servicios a su debido tiempo para la inscripción de los votantes o el acontecimiento electoral, sin demoras y sin que nada falte;
- b) garantizar que todas las partes interesadas tienen confianza en que los materiales adquiridos funcionarán con eficacia;
- c) proporcionar una buena relación calidad-precio o coste-beneficio a través de un proceso transparente y competitivo;
- d) ser sostenible siempre que sea posible y no crear expectativas que no puedan satisfacerse en elecciones posteriores.

Cuando el proyecto implique la compra de equipamiento especialmente sofisticado y costoso, susceptible de generar gran interés entre los vendedores o distribuidores y fomentar prácticas de corrupción, existen mecanismos concretos que pueden utilizarse para disminuir la tensión y aumentar la transparencia del proceso de selección en una licitación abierta, tales como los ensayos piloto o de validación. Cuando las delegaciones de la CE se vean confrontadas a situaciones que impliquen una importante participación en la financiación de determinados productos o tecnologías, deberán pedir

26 Véase UNDP/IAPSO Guide on Procurement for Elections (en curso de elaboración), www.iapso.org

27 Por lo general, los pasos del proceso de adquisiciones de PNUD/OSIA que definirían un calendario ideal son nueve: 1. Identificar las necesidades; 2. Planificación; 3. Especificación; 4. Suministros generales; 5. Licitación; 6. Evaluación de las ofertas; 7. Negociación; 8. Adjudicación 9. Gestión

a sus contrapartes nacionales que introduzcan estas medidas adicionales antes de la adjudicación de contratos importantes.



La experiencia de la República Democrática del Congo es un buen ejemplo de las ventajas que ofrecen estos mecanismos. La Comisión Europea fue con mucho el contribuyente más importante del fondo fiduciario que el PNUD estableció para financiar la inscripción de los votantes y la serie de cinco acontecimientos electorales programados en el Acuerdo de Pretoria. La ley sobre el registro de electores, aprobada en abril de 2004, requería un proceso de registro digital que permitiera la emisión de tarjetas de elector inmediatamente en el lugar del registro. Para cumplir con el calendario establecido, el PNUD tuvo que responder a una solicitud urgente para la compra de 10 000 equipos de registro digital, por un importe de 44,7 millones de dólares. La Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición se ocupó de la gestión del proceso de licitación y se introdujo una última etapa de prueba de validación para las tres últimas empresas seleccionadas. Esta prueba consistió en una semana de simulación de registro, durante la cual las empresas tuvieron que demostrar la viabilidad práctica de los equipos que proponían.

167

La actuación en la República Democrática del Congo fue crucial para determinar si las prestaciones de los equipos procurados por las empresas cumplían con las especificaciones y si podían aplicarse al contexto congolés. El ensayo proporcionó diversas indicaciones técnicas cruciales que permitieron ultimar un plan operativo realista. Sin embargo, también aportó un elemento igualmente importante al demostrar ser una formidable oportunidad de educación cívica para un país que hasta la fecha no había tenido ocasión de familiarizarse con la celebración de elecciones democráticas. La transparencia cabal con la que se actuó también fue crucial para aliviar la tensión durante el proceso de selección así como la creciente presión política presente al iniciarse los plazos convenidos.



6.6 Consideraciones a la hora de financiar la adquisición de material electoral

Contar con conocimientos concretos sobre la forma de conseguir servicios rápidos y transparentes de adquisición puede aumentar considerablemente la eficiencia, la calidad y la transparencia de un proceso electoral, al tiempo que reduce los costes y tiempos de entrega. La adquisición de bienes y servicios para las elecciones puede dividirse en cuatro categorías principales, correspondientes a cuatro fases distintas del proceso electoral, las cuales deben tenerse en cuenta a la hora de programar la adquisición:

- la administración electoral (equipo y programas informáticos, vehículos, comunicaciones, servicios de impresión);
- la inscripción de votantes (equipo y programas informáticos, impresión y distribución de formularios de registro y tarjetas de elector, escáneres, cámaras digitales);
- las actividades durante la jornada de la elección (impresión y distribución de las papeletas de votación, urnas, pantallas de votación, tinta indeleble o invisible, material a prueba de manipulación, formularios y papelería);
- la tabulación de los resultados (programa informático para el escrutinio de los votos, equipo para el centro común de medios de comunicación y los resultados y otro equipo de comunicación).

168

Las dos áreas que deben examinarse con particular atención a la hora de determinar y formular programas o proyectos de apoyo electoral son el registro electoral y el material necesario para la jornada electoral.

A) REGISTRO DE ELECTORES

La inscripción de los votantes es, por definición, la actividad preelectoral más costosa y que más tiempo exige. Además, en la mayoría de los países socios de la CE, los sistemas de registro de electores están lejos de ser sostenibles y antes de toda elección requieren actualizaciones periódicas, que suelen tomar tiempo y pueden durar de dos semanas a varios meses. La actualización se lleva a cabo en centros de registro en todo el país con el fin de garantizar la mejor cobertura posible del territorio. La tendencia actual de aumentar la sostenibilidad y la participación local tiene como fin ayudar a los países socios a abandonar las actividades puntuales de inscripción de votantes realizadas a la par de los procesos electorales, en favor de bases de datos de registro de electores permanentes y centralizadas. Estas bases de datos han de poder ser actualizadas continuamente, ser inspeccionadas y, de ser posible, estar interconectadas con al registro civil a fin de poder generar listas del censo de electores siempre que sea necesario y con muy poca antelación.



La transición de las inscripciones ad hoc a un sistema de registro permanente a menudo es uno de los procesos más problemáticos del desarrollo democrático de numerosas democracias emergentes, por lo que cada vez se solicita más el apoyo de la Comisión Europea en este ámbito. En todo acontecimiento es una actividad que tiene importantes repercusiones en la planificación y la elaboración del presupuesto, ya que determina todos los demás plazos. Por lo general, el registro implica la producción de gran cantidad de material, el cual requiere la logística adecuada para su distribución periódica y su recuperación es una parte fundamental del proceso.

El material sensible que ha de adquirirse depende del tipo de sistema de registro que va a implantarse, si es totalmente manual o electrónico (requiere poca tecnología o una tecnología media) o si es totalmente digitalizado, y qué características incluye (la cantidad de datos de carácter personal, fotografías y huellas dactilares).

Para el registro manual, el material sensible que ha de adquirirse consiste principalmente en libros de registro impresos en serie con recibos separables. Cuando se toman fotografías, se necesita como material cámaras fotográficas con baterías, películas, tarjetas y cubiertas de plástico, máquinas plastificadoras, y un programa informático para la gestión de la base de datos.

169

En caso de utilizar una opción de registro de tecnología media, el material sensible incluye un lector óptico de marcas (OMR) o un lector de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) en interfaz con el programa informático y generadores de copias de seguridad.

Cuando se utilizan aplicaciones de alta tecnología, como el registro digital, el material sensible incluye ordenadores portátiles, impresoras, cámaras digitales, escáneres, programas informáticos, baterías externas y grupos electrógenos. A ello ha de añadirse la organización del transporte del material (sensible y no sensible), independientemente del sistema que se utilice.



B) MATERIAL PARA LA JORNADA ELECTORAL

Entre los diversos tipos de material electoral que deben adquirirse para el día del escrutinio, debe prestarse especial atención, en lo que se refiere al apoyo electoral, a las papeletas, las urnas y la tinta. Otros materiales sensibles esenciales, como las pantallas de votación, los formularios para los resultados, bolsas y precintos sensibles a la manipulación, aun cuando son importantes, pueden procurarse o sustituirse con mayor facilidad.

Las papeletas son los materiales más simbólicos e identificables de todo proceso electoral. Su coste es elevado, inclusive en la forma de elección más simple y su sensibilidad desde un punto de vista político es enorme. Este factor puede ejercer una gran presión sobre el organismo de gestión electoral para organizar y gestionar licitaciones transparentes. Los casos en que la CE rara vez ha comprado material para la votación se limitan a elecciones en situaciones posteriores a un conflicto. Es preciso tener presente que todo cambio en el sistema electoral suele modificar el tamaño y tipo de papeleta, lo que puede implicar repercusiones financieras, que no se hayan tenido suficientemente en cuenta a la hora de elaborar el presupuesto.

170



La consideración más importante desde el punto de vista de la adquisición es la cuidadosa preparación de las especificaciones suficiente tiempo antes de la licitación. Tienen que explicarse con claridad los temas sensibles, que probablemente incluyan las características de seguridad (filigrana, talones y resguardos con número de serie perforado y códigos de barras), las especificaciones legales (nombres y fotografías de los candidatos, colores del logotipo del partido) y una serie de disposiciones para su transporte, almacenamiento, distribución y recuperación en toda seguridad. El tamaño y las características de las papeletas pueden variar considerablemente de un nivel electoral a otro, e inclusive de una elección a otra, con consecuencias para el tamaño y el formato de los demás materiales, como las urnas y las bolsas inviolables así como también en la manera de apilar las papeletas.

Las urnas, por su parte, pueden ser de cartón, plástico, metal o fibra de vidrio transparente. Por lo general, se utiliza una urna para cada nivel de elección por mesa electoral. Otras características incluyen una tapa con una ranura para introducir la papeleta y diversas formas de cierre o agujeros a los lados de la tapa en los que se colocan los precintos numerados. Las urnas pueden ser permanentes, plegables o desechables.



Las urnas no deberían ser demasiado pesadas como para incrementar el precio del transporte y deberán tener capacidad suficiente para el número máximo de votos por colegio electoral, de lo contrario será necesario prever una segunda urna por colegio electoral. El tamaño de las urnas es muy importante, ya que determina la capacidad de almacenamiento en aviones y depósitos. Las urnas deben elegirse para poder ser conservadas durante varios acontecimientos electorales, pero determinadas razones (motivos de seguridad o limitaciones logísticas) podrían imponer la necesidad de comprar urnas que puedan montarse y desmontarse de forma muy sencilla. En un contexto distinto, podrían prevalecer consideraciones de otro orden (condiciones geográficas y meteorológicas) y pueden preferirse urnas a prueba de mal tiempo o de metal.

En otras situaciones, deben ser adquiridas con antelación ya que no pueden sustituirse fácilmente. La tinta que se aplica a los dedos de los electores tras emitir su voto es una medida que se considera cada vez más esencial para prevenir el voto múltiple, especialmente en contextos donde no se tiene confianza en las cifras del registro de electores y en situaciones posteriores a conflictos, donde puede permitirse la inscripción de votantes el mismo día de la votación. La tinta debe ser suficiente para marcar a todos los votantes posibles y contener una cantidad obligatoria de nitrato de plata para permanecer en el dedo de los electores hasta que concluya el escrutinio. En general, son dos los tipos de tinta: indeleble e invisible. La tinta indeleble suele durar hasta unos días después de la elección y puede verse fácilmente, en caso de que el votante intente votar de nuevo. La tinta invisible se utiliza por lo general en los escrutinios celebrados en situaciones posteriores a conflictos, cuando prevalece la intimidación y los votantes pueden temer represalias por el hecho de haber votado. El uso de tinta invisible se combina con una lámpara de rayos ultravioleta que muestra la marca de tinta en el dedo

de un votante para que el personal de los colegios electorales pueda comprobar que no haya votado antes.



En Afganistán, en 2004, el equipo de votación suministrado a los colegios electorales contenía tinta indeleble en forma de marcadores y también marcadores de tinta soluble en agua para uso general. En algunos casos, el personal confundió los dos marcadores y algunos votantes pudieron eliminar la tinta. Se consideró que el alcance de la confusión fue muy limitado y no fue suficiente para afectar seriamente los resultados. La perplejidad que causó el acontecimiento entre los interesados y su potencial desestabilizador fueron sin duda alguna mucho más importantes que la posibilidad real de fraude.

6.7 Apoyo para la adquisición de material electoral

172 Determinar la ayuda concreta que va a prestarse en lo relativo a la adquisición de material no es un cometido fácil. La Dirección responsable del apoyo a la calidad de las operaciones de EuropeAid puede guiar en todo momento para orientar la estrategia de apoyo de las delegaciones interesadas. Sin embargo, esta es un área en la que cabe considerar la posibilidad de consultar a expertos electorales externos.

En caso de que la CE examine la posibilidad de colaborar con el PNUD, su Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA) representa una importante fuente de asesoramiento en materia de aprovisionamiento y sus servicios pueden ser solicitados por la Delegación de la CE a las oficinas nacionales del PNUD en el contexto de la negociación de acuerdos de contribución para los proyectos de apoyo electoral. Con más de veinte años de experiencia de apoyo a la comunidad de ayuda al desarrollo, esta oficina del PNUD ha desarrollado en los últimos tiempos una experiencia concreta en adquisición de material electoral, reconocida como una de las áreas esencialmente débiles en el ámbito del apoyo electoral.

La ventaja de la OSIA es que posee un servicio interno de asesoramiento con el fin de hacer la mejor evaluación de la calidad de los materiales disponibles con arreglo al plazo y las limitaciones financieras previstas. El servicio también ofrece formación a las oficinas del PNUD a nivel nacional como una herramienta para desarrollar la capacidad en materia de adquisición a nivel local. Asimismo, los servicios de asesoramiento tienen por objeto aumentar el profesionalismo en todos los aspectos de la adquisición local e internacional.

La ayuda que proporciona incluye asesoramiento en materia de adquisición y adjudicación de contratos, de formación, así como un servicio de aprovisionamiento y soluciones de adquisición electrónica a lo largo de todo el ciclo electoral, desde la elaboración del presupuesto y la planificación de los procedimientos de adquisición hasta la compra de todo el material electoral. Además, un servicio competitivo particular que ofrece la OSIA es la gestión de un proceso de licitación acelerado y con una buena relación coste-eficacia para la adquisición de suministros electorales sobre la base de acuerdos

a largo plazo con los proveedores seleccionados mediante licitaciones abiertas competitivas e internacionales. Este concepto proporciona el plazo de tiempo más breve posible optimizando los recursos sin comprometer los principios de transparencia y responsabilidad esenciales a todo proceso electoral.

Además, la OSIA puede facilitar servicios de asesoramiento en materia de adquisición para los organismos de gestión electoral a través de las oficinas del PNUD a nivel nacional a fin de garantizar la transparencia y la buena relación coste-eficacia. Los servicios de asesoramiento incluyen la evaluación de las necesidades, la planificación de los procedimientos de adquisición, la elaboración del presupuesto, la puntuación y preselección de proveedores y prestatarios de servicios locales y la concertación de acuerdos locales a largo plazo.

6.8 Proveedores de material electoral

Existen sitios web especializados donde puede encontrarse información detallada, aunque no exhaustiva, sobre varios proveedores y vendedores de material electoral. El proyecto ACE (www.aceproject.org/main/english/pi/pid06) incluye un enlace que proporciona información sobre algunos productos y vendedores en particular, mientras que IFES creó un sitio dedicado a este tema (www.ifesbuyersguide.org). Este enlace ofrece una lista bastante amplia de los proveedores de material electoral tradicional, sin embargo, no ofrece ninguna evaluación objetiva de la calidad de los productos o el desempeño de las empresas.

No obstante, ninguno de los dos sitios son fuentes de información exhaustiva, especialmente en lo que respecta a los proveedores de nuevas tecnologías para el registro de electores y la votación electrónica. El sitio web de OSIA (www.iapso.org) también ofrece una subpágina (WebBuy) donde las instituciones y organizaciones pueden inscribirse y obtener información actualizada sobre un amplio abanico de artículos electorales y sus variaciones de precio con arreglo a las especificaciones.

6.9 Formación para un apoyo electoral eficaz

Es un hecho que en la mayoría de los países socios, así como entre los servicios de la CE, hay una serie de conocimientos electorales cruciales que es preciso fortalecer. Casi todas las intervenciones solicitadas contienen propuestas para introducir nuevas aplicaciones tecnológicas, tales como el establecimiento de bases de datos permanentes de los electores y su integración con el registro civil, sistemas electrónicos para la agregación de los resultados e inclusive máquinas de votación electrónica, pero también el desarrollo de la capacidad institucional en el seno del organismo de gestión electoral y de las organizaciones de la sociedad civil.

En términos generales, es indispensable proporcionar a los servicios de la CE una mejor comprensión de los retos y el potencial que encierra el apoyo electoral. Los destinatarios de la futura formación serán especialmente los integrantes del personal de la CE cuyo trabajo requiera conocimientos especializados sobre cuestiones concretas en materia de administración electoral y/o aquellos cuyo trabajo esté relacionado con el apoyo electoral, como los asesores de las delegaciones, los servicios

centrales nacionales y los coordinadores de unidades geográficas de la Oficina de cooperación EuropeAid (AIDCO)

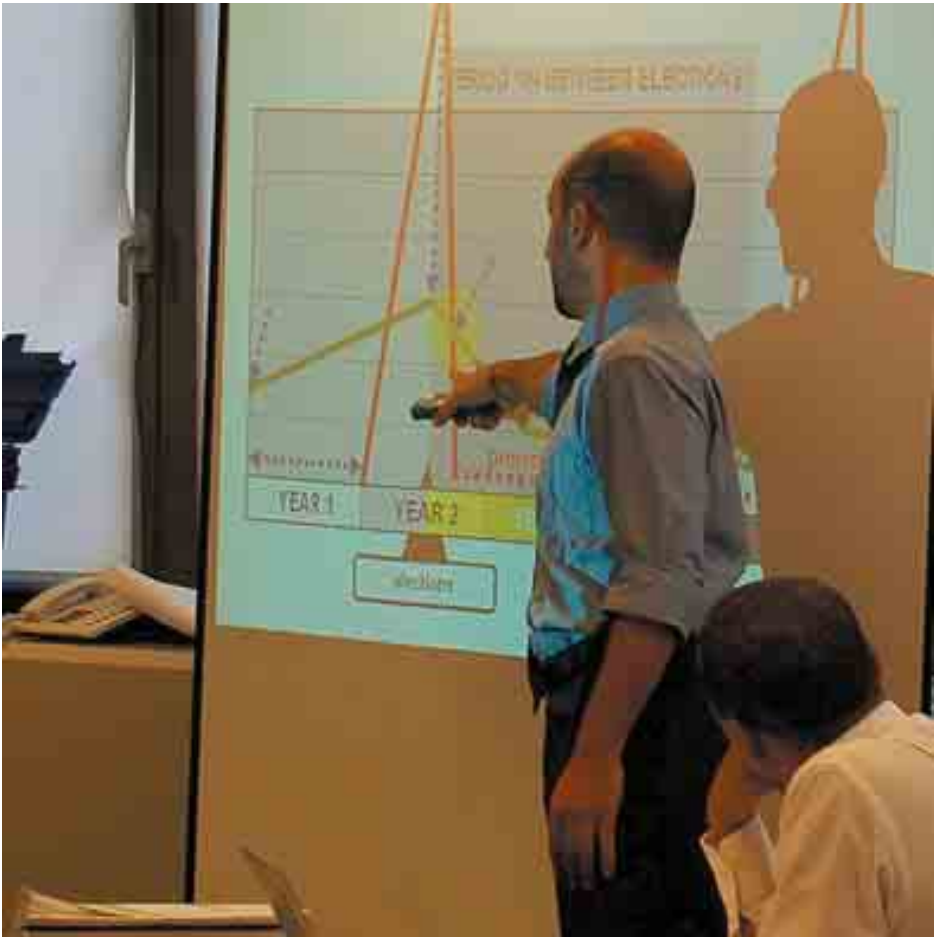
Por tanto, se han preparado cursos dirigidos a los funcionarios de la CE sobre un “apoyo electoral eficaz” en colaboración con el PNUD e IDEA, para abarcar todo el ámbito de aplicación de las actividades conexas.

Las sesiones de formación se centran en la presente Guía, con el apoyo de un manual para el formador y un manual para los participantes. Las actividades de formación abarcan tanto cursos formales como trabajo en grupo, con vistas a sacar el mayor partido posible de los elementos interactivos y el intercambio de la experiencia profesional. Asimismo, los cursos hacen especial hincapié en los aspectos operativos y presupuestarios e incluyen una introducción a las nociones básicas de apoyo electoral y sus diferencias con la observación electoral, una visión general de las diversas etapas del ciclo electoral y un examen de las posibilidades de intervención, o puntos de entrada, en materia de asistencia a través del análisis de estudios de caso. Los principios, métodos y herramientas para el apoyo electoral se muestran a la luz de su relación con los objetivos de crear capacidades y desarrollar la gobernanza. Las dos primeras formaciones conjuntas CE-PNUD sobre un apoyo electoral eficaz (EC - UNDP Joint Training on Effective Electoral Assistance) se llevaron a cabo en Bruselas y Dar-es-Salaam durante el segundo semestre de 2006.

174



En el futuro, podría organizarse este tipo de sesiones de formación para los organismos de gestión electoral, los consultores electorales y los organismos de aplicación para ilustrar las mejores prácticas y el nuevo enfoque operativo de la CE cuya finalidad es mejorar la aplicación de la gestión del ciclo del proyecto al apoyo electoral. Podría hacerse en forma similar a las sesiones de formación que se están llevando a cabo para mejorar la calidad del desempeño de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE por parte del proyecto financiado por la IEDDH, la “Red de europeos para la asistencia electoral y la democracia (NEEDS)”. El proyecto reúne a algunas de las principales organizaciones y personalidades europeas que participan en el ámbito de la observación electoral con el objeto de incrementar la capacidad de la Unión Europea y de las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo misiones de observación electoral fiables y eficaces.





Estudios de caso

Cisjordania y Franja de Gaza	179
Indonesia	185
Madagascar	193
Mozambique	201

Estudios de caso

Cisjordania y Franja de Gaza, Indonesia, Madagascar, Mozambique

Los estudios de caso que figuran a continuación han sido elaborados atendiendo a las conclusiones de las misiones enviadas a cuatro países socios. Estos países fueron seleccionados porque en cada uno de ellos la Comisión Europea optó por aplicar su proyecto de una manera distinta: mediante la utilización de procedimientos contractuales y financieros comunitarios destinados a un acontecimiento electoral en particular; a través de un fondo administrado por el PNUD; mediante la aprobación de procedimientos de contratación y financiación comunitarios como parte de un programa de democratización y, por último, a través del suministro de recursos para incrementar el presupuesto del Estado¹ y otros proveedores de apoyo electoral sobre el terreno. Los interlocutores entrevistados fueron funcionarios de la Delegación de la CE, jefes de proyecto, responsables de los organismos de gestión electoral, otros donantes y proveedores de apoyo electoral, representantes de la sociedad civil y otros expertos en administración y observación electoral presentes en el país.

A cada uno de los interlocutores se dio una exposición detallada del alcance del trabajo de la misión con vistas a optimizar el proceso de recopilación de información. Esta presentación incluyó el mandato de la misión, la motivación del trabajo para la Guía metodológica, los objetivos y expectativas, los temas que han de abordarse, los plazos y los resultados finales. Como instrumento metodológico, se siguieron en las misiones sobre el terreno las indicaciones que figuran en la guía para la evaluación de las estructuras y procedimientos actualmente vigentes en los programas comunitarios de cooperación exterior², aun cuando el objetivo no era realizar evaluaciones convencionales.

Antes de salir para hacer las visitas sobre el terreno, se celebraron reuniones preparatorias para discutir los proyectos de apoyo electoral con los servicios centrales nacionales correspondientes en la Dirección General de Desarrollo y la Dirección General de Relaciones Exteriores así como los geocoordinadores de EuropeAid en los servicios centrales de la CE. Al finalizar la misión, se presentaron los informes correspondientes a todos los servicios comunitarios pertinentes para que formularan sus observaciones. Estos informes de misión son los que forman el contenido de los estudios de caso.

La Unión Europea siempre ha estado a la vanguardia del proceso de paz en el Oriente Próximo y ha sido un interlocutor privilegiado para el mantenimiento del compromiso de las instituciones palestinas con este proceso. El papel especial desempeñado por la UE en este proceso confiere a la Comisión Europea la responsabilidad de apoyar la creación y el desarrollo sostenible de las instituciones electorales. Más allá del apoyo prestado a determinados acontecimientos electorales, la asistencia aportada por la Comisión Europea constituye un importante y cabal ejemplo de la creación de instituciones en un contexto de transición.

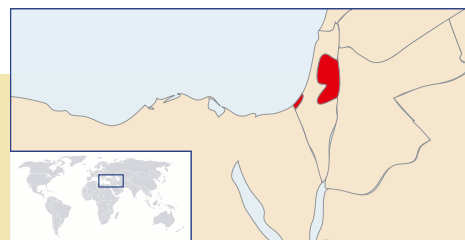
1 Documentos de estrategia por país, programas nacionales indicativos, fichas de identificación de proyecto, propuestas financieras, evaluaciones, informes de observadores.

2 Los criterios indicados en la Guía son los siguientes: a) la pertinencia en relación con los objetivos y las necesidades de los países, b) la eficiencia de las aportaciones con prontitud y buena relación coste-eficacia, c) la eficacia en el logro de los resultados previstos, d) las repercusiones sobre los objetivos generales y e) la sostenibilidad en el tiempo.

Lo que hace este caso particularmente interesante es el tipo de apoyo técnico y financiero que se ha prestado, suministrado mediante procedimientos contractuales y financieros comunitarios a través de un prestatario de servicios y no a través de otro proveedor de apoyo electoral en un contexto de financiación agrupada.

Cisjordania y Franja de Gaza

Desarrollar la administración electoral



El beneficiario de este apoyo fue el organismo de gestión electoral, que organizó las elecciones presidenciales en enero de 2005 y las elecciones legislativas en 2006. Participaron en este organismo de gestión la Comisión Electoral Central (CEC) y su órgano operativo, la Oficina Nacional Electoral (ONE), tanto para la organización de las elecciones presidenciales de enero de 2005 como las legislativas de enero de 2006.

Además, se apoyó a las organizaciones de la sociedad civil para que se ocuparan de la sensibilización cívica y de las actividades de difusión de información a los electores. Estas últimas se dirigieron especialmente a los grupos minoritarios y también se impartió formación a profesionales del ámbito jurídico y la judicatura sobre los mecanismos de resolución de controversias³.

A) CONTEXTO GENERAL

La Unión Europea desempeña un papel estratégico de especial importancia en el contexto palestino: es uno de los miembros del “Cuarteto”, el mecanismo establecido para supervisar la aplicación del proceso de paz conjuntamente con los EE.UU., Rusia y la ONU. Uno de los logros más importantes del Cuarteto es la creación del Grupo de apoyo a la reforma electoral (ERSG, por sus siglas en inglés), copresidido por la Oficina de Asistencia Técnica de la Comisión Europea (OATCE). Este organismo está encargado concretamente de supervisar el proceso de la reforma electoral y de la coordinación de las actividades de los donantes internacionales para la celebración de elecciones.

En este contexto, la OATCE ha desempeñado un papel fundamental en el fomento de la creación de la Comisión Electoral Central (CEC) y el desarrollo de su capacidad como una institución independiente y responsable, tanto financiera como técnicamente. Este logro se debe directamente a la OATCE, con la asistencia de expertos electorales altamente profesionales contratados para tal efecto. El paquete de ayuda de la Comisión Europea se formuló inicialmente en una etapa en que las elecciones legislativas estaban previstas para el año 2003, dentro del contexto de la “Hoja de ruta” para la paz aprobada a finales de 2002 bajo los auspicios del Cuarteto.

El acontecimiento clave que dio lugar a la formulación del proyecto electoral fue la creación, en octubre de 2002, de la CEC como organismo no partidista e independiente⁴. Tras aplazar varias veces la fecha de las segundas elecciones legislativas para el parlamento palestino, el proyecto se adaptó progresivamente durante su ejecución para garantizar la creación de una institución fiable y responsable y la preparación de estrategias, planes operativos y presupuestos sostenibles para el registro de electores así como las actividades preelectorales y las relativas a la votación.

3 Un importe de 300 000 euros a través de un proyecto específico de la IEDDH administrado por el PNUD

4 La CEC fue creada mediante un decreto presidencial en sustitución del antiguo y partidista Alto Comité Electoral controlado por el movimiento Fatah, en el poder.

La flexibilidad para ajustar el proyecto de asistencia de la Comisión Europea “sobre la marcha”, con arreglo a la evolución de la situación política, dejando de centrarse en el apoyo a un determinado acontecimiento electoral para fomentar el fortalecimiento de la capacidad de la institución, demostró ser el factor fundamental para lograr el resultado positivo de todo el plan de apoyo electoral internacional en su conjunto.

La preparación de ese detallado y flexible plan a largo plazo por parte de la OATCE fue solamente posible gracias al apoyo del experto electoral contratado a través de una empresa especializada, seleccionada entre los proveedores de servicios preseleccionados para la ejecución de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE⁵. La empresa fue contratada especialmente para proporcionar una amplia gama de servicios de apoyo para los primeros pasos de la CEC como institución independiente y ayudar a la OATCE en la formulación del plan de asistencia subsiguiente.

La empresa envió expertos profesionales en el ámbito electoral que prestaron asesoramiento sobre todas las cuestiones técnicas relativas a las elecciones (en particular, la elaboración e implementación del registro de votantes así como un plan electoral y su presupuesto correspondiente), desarrollaron estrategias de información pública para la CEC y la participación de la sociedad civil en las actividades electorales (incluidas la observación nacional, la educación de los votantes, los partidos políticos y los medios de comunicación), se subvencionaron servicios de secretaría y administrativos para el ERSG y se elaboraron acuerdos de financiación entre la Comunidad Europea, el Ministerio de Finanzas y la CEC para una mayor asistencia financiera y técnica.

180

B) PRESTAR APOYO DIRECTO A LAS INSTITUCIONES RECIEN CREADAS

A finales de 2003, una vez establecida la CEC como institución, la OATCE puso en marcha el nuevo plan de asistencia que incluyó un acuerdo de financiación por valor de 10 millones de euros y una convocatoria de propuestas para un proyecto de asistencia técnica directa a la CEC por 1,6 millón de euros. El apoyo financiero incluyó la ayuda para la adquisición y establecimiento de todos los componentes⁶ necesarios para organizar un proceso de inscripción de votantes transparente y la celebración de elecciones con arreglo a la legislación vigente y de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas.

Además, atendiendo una petición explícita de la CEC al ERSG⁷, el proyecto de asistencia técnica introdujo directamente expertos electorales europeos en el seno de la CEC y la Oficina Nacional Electoral

5 La asignación global para Cisjordania y la Franja de Gaza en 2002 fue de 5,45 millones de euros. Un presupuesto global especial atribuido solamente a la Autoridad Palestina.

6 Remuneración del personal de la administración electoral, remuneración de los agentes electorales, el material y los gastos de funcionamiento relacionados con el registro de electores, equipamiento, material electoral, las actividades de difusión pública, formación, medios de transporte, auditoría y evaluación.

7 La Comisión Europea y la CEC decidieron posteriormente de común acuerdo contratar solamente expertos sobre operaciones electorales, adquisición, logística, coordinación y administración y renunciar a expertos en operaciones sobre el terreno y en administración electoral. Por otra parte, se contrató para la CEC a un asesor electoral jefe de la Comisión Europea y se le pidió desempeñar un papel de coordinación de expertos comunitarios y proporcionar asesoramiento en materia de políticas para la CEC y su Oficina Electoral Nacional.

para suministrar asistencia de primera mano en los aspectos fundamentales de la administración y las operaciones electorales. Ambos proyectos fueron financiados gracias a la dotación presupuestaria destinada a la ayuda nacional en el marco del programa MEDA para el proceso de paz⁸.

El suministro de este paquete de medidas de asistencia puso a prueba sobre el terreno nuevos mecanismos para proporcionar asistencia directa a una entidad sui generis como la Autoridad Palestina, al tiempo que se mantienen todas las garantías necesarias exigidas por los procedimientos administrativos de la Comisión Europea. El acuerdo de financiación de 10 millones de euros firmado por la CE con el Ministerio de Hacienda de la Autoridad Palestina en diciembre de 2003, requería la apertura por parte del Ministerio de Hacienda de una subcuenta en la cuenta única del Tesoro, en la que podría abonarse la subvención mediante desembolsos parciales.

La CEC abrió una cuenta especial para el proyecto con el fin de administrar los fondos que le asignó el Ministerio de Hacienda con arreglo al presupuesto aprobado en el acuerdo de financiación e integrado plenamente en el presupuesto nacional de la Autoridad Palestina para el año 2004. El Ministerio de Hacienda transfirió periódicamente los fondos, tras la aprobación de la OATCE, basada en los controles de las previsiones de los flujos de tesorería de la CEC, a partir de la subcuenta del Tesoro a la cuenta de proyectos de la CEC. Los desembolsos financieros dependían de las necesidades operativas y el consumo gradual de recursos de la CEC y la Oficina Electoral Nacional, así como del cumplimiento de determinados criterios de referencia por parte de la Autoridad Palestina, relacionados con un mecanismo cuya política de desembolso había sido objeto de un acuerdo común entre los donantes⁹. Por otra parte, se adjudicó un contrato a una empresa auditora para realizar una auditoría ex post de los gastos de 2004 así como un control financiero ex ante del proyecto, donde cada solicitud de transferencia de la CEC primero tuvo que ser objeto de un doble control por parte de la empresa auditora, la que a su vez presentaba un informe y una carta de garantía dirigida a la OATCE antes de que ésta pudiera aprobar las transferencias.

Todas las partes interesadas reconocieron la utilidad de esta práctica, pero se introdujo en el proyecto en un momento de intensa agitación durante la preparación de las elecciones (cuando ya se habían convocado las elecciones presidenciales), sin embargo, se consideró necesario porque el equipo de expertos carecía de un especialista financiero/auditor. Por lo tanto, nadie pudo asistir a la CEC a establecer, desde el principio, los procedimientos de adjudicación de contratos de conformidad con los requisitos de la CE.

La ayuda financiera empezó a desembolsarse a principios de 2004 y la instalación de los expertos electorales de la CE en los locales de la CEC y la Oficina Electoral Nacional se inició poco después, en marzo de 2004. Durante las etapas iniciales de la ejecución del proyecto, mientras se esperaba la decisión de la Autoridad Palestina sobre la fecha de las elecciones legislativas, se ajustó el calendario para poner en marcha la liberación de fondos con el fin de facilitar la consolidación de la institución gracias a la organización de un proceso de registro de electores apropiado.

8 Decisión CE 19-08-035. Los contratos de asistencia técnica fueron financiados con cargo al Instrumento de Apoyo a la Reforma.

9 Este mecanismo fue acordado por la OATCE en el ERSG y ha sido elaborado con aportaciones importantes del anterior equipo de expertos electorales adscrito a la OATCE.

C) UN NUEVO GIRO POLITICO: LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES ANTES DE LAS LEGISLATIVAS

El fallecimiento del Presidente de la Autoridad Palestina a finales de 2004 planteó una situación totalmente imprevista, lo que llevó a la Autoridad Palestina a convocar elecciones precipitadamente, las cuales debían celebrarse en enero de 2005. Este acontecimiento dio pauta a un nuevo cambio en el enfoque de la asistencia comunitaria, el cual ahora tenía que orientarse a apoyar las elecciones presidenciales.

Esas elecciones fueron certificadas por todas las misiones de observación presentes en Palestina en la época del proceso de democratización. La CEC surgió tras este inesperado reto como una institución responsable e independiente, pese a la considerable presión política que tuvo que soportar de parte de diversos órganos políticos. La Oficina Electoral Nacional, en particular, dirigió y administró técnicamente el proceso con toda competencia y neutralidad.

Gracias principalmente a la asistencia técnica prestada por los expertos comunitarios en elecciones, la Oficina Electoral Nacional fue capaz de elaborar en muy poco tiempo, con la ayuda del ERSG, un presupuesto electoral realista y movilizar el apoyo de los donantes en aquellas etapas del proceso donde éste era más necesario.

182

Unánimemente se reconoció que sin la presencia de los expertos electorales de la CE y el apoyo financiero comunitario hubiera sido imposible llevar a cabo las elecciones presidenciales. El apoyo comunitario, tanto financiero como técnico, prestado a la CEC y a la Oficina Electoral Nacional, permitió a la CEC poner en marcha los elementos esenciales para la celebración de elecciones fiables y auténticas en un plazo de tiempo extremadamente corto. Demostró que el apoyo de la institución es el mejor medio para fomentar la sostenibilidad y una buena gobernanza.

Pocos meses después de las elecciones presidenciales, el nuevo Presidente, en medio de una fuerte oposición política, convocó a la celebración de elecciones legislativas para el Consejo Legislativo Palestino (CLP) con una nueva ley electoral que introdujo un sistema proporcional mixto. Consideraciones políticas aparte, los retos técnicos a los que se enfrentaron la CEC y la Oficina Electoral Nacional fueron considerables, con la necesidad de revisar el registro electoral, definir la delimitación de los nuevos distritos electorales que iba a utilizarse y la inscripción de nuevos partidos y de un gran número de candidatos.

El proyecto de asistencia comunitario, con nuevas modificaciones y en colaboración con otros proveedores de apoyo electoral garantizó la cobertura financiera y técnica adecuada para el acto final de un ciclo electoral sumamente prolongado.

Las elecciones legislativas de enero de 2006 marcaron otro paso importante en la construcción de las instituciones democráticas de los territorios palestinos y, a juicio de los observadores internacionales y nacionales, la CEC demostró su profesionalidad e independencia. La Oficina Electoral Nacional, en particular, administró de manera satisfactoria el proceso de la votación y el recuento así como todos los preparativos técnicos, desde la inscripción de votantes (el 21% de aumento) hasta el registro de partidos y candidatos, incluida la formación de nuevas circunscripciones electorales. De

hecho, la CEC logró algo más... no ceder a la considerable presión política y resistir a los numerosos intentos procedentes de diversas fuentes de privar de legitimidad su autoridad.

En lo relativo al desempeño concreto de los expertos electorales de la Comisión Europea, se ha reconocido que desempeñaron un papel fundamental en la preparación del apoyo financiero y técnico al organismo de gestión electoral, en la instauración de la CEC, en los preparativos y la realización de la campaña de inscripción de votantes y en las operaciones de votación y recuento para ambos acontecimientos electorales. Al prestar asistencia directa a la Oficina Electoral Nacional, los expertos en elecciones desempeñaron un papel importante en el proceso de desarrollo de su capacidad, aun cuando los acontecimientos políticos imprevistos no permitieron dedicar mucho tiempo a este componente.

La coordinación entre los expertos electorales, aunque excelente a nivel personal, se vio un tanto limitada por el hecho de que pertenecían a tres empresas diferentes, dando lugar a trámites evidentes que tomaron mucho tiempo a la OATCE y a la Oficina Electoral Nacional. De hecho, debido a la carencia de un contrato marco específico para cubrir los proyectos de apoyo electoral por un importe superior a 200 000 euros, el asesoramiento técnico por expertos requerido por la CEC tuvo que licitarse a finales de 2003 utilizando los procedimientos regulares de adjudicación de contratos de servicios de la Comisión Europea y se agruparon en distintos lotes, los cuales fueron licitados cada uno por separado. El resultado fue que los cinco lotes disponibles se adjudicaron a tres empresas diferentes.

183

D) CONCLUSIONES

El apoyo al proceso electoral palestino es un caso de acertado desarrollo institucional casi enteramente proyectado por la Unión Europea. A lo largo del proceso, la OATCE fue el motor que permitió la creación de la CEC y de su Oficina Electoral Nacional así como el éxito de la celebración de acontecimientos electorales genuinos y transparentes tales como las elecciones presidenciales y las elecciones legislativas, aun en un momento en que el apoyo de otros agentes internacionales era mucho menos claro y decidido que en tiempos más recientes.

La evolución concreta e incidentalmente afortunada de los acontecimientos demostró que el apoyo financiero de los organismos de gestión electoral debe programarse al menos dos años antes de la fecha de las elecciones y estar instalado por lo menos 12-14 meses antes de las elecciones para ser eficaz. Pese a que una serie de factores incidentales contribuyeron a su éxito, este caso representa un modelo de la forma en que el apoyo a los organismos de gestión electoral puede tener un impacto significativo en el desarrollo democrático de las instituciones de los países socios.

Este caso también demuestra cómo una decisión concreta de incorporar a la OATCE expertos con conocimientos específicos en materia electoral durante la fase preparatoria del programa de asistencia fue definitivamente fundamental para el éxito de todo el proceso. La formulación válida y flexible de la propuesta de proyecto fue decisiva para lograr los resultados mencionados y superar las contingencias y los nuevos acontecimientos políticos que tuvieron lugar durante su ejecución. El apoyo a largo plazo a las instituciones electorales demostró ser un medio más eficaz y menos costoso para fomentar el desarrollo democrático, que el apoyo orientado exclusivamente a un determinado

acontecimiento electoral a través de un proyecto a corto plazo. Para los proyectos futuros, podrían evitarse los complejos procedimientos de adjudicación mediante la creación¹⁰ de una lista de consorcios, empresas, instituciones internacionales u ONG especializadas con una experiencia adecuada en el ámbito del apoyo electoral que prestaran servicios destinados a la aplicación de los proyectos de la Unión Europea en este ámbito¹¹. Además de esta medida, la utilización constante de la lista interna comunitaria de expertos en administración electoral situaría efectivamente a las delegaciones y a las contrapartes nacionales en las mejores condiciones para seleccionar los expertos necesarios¹².

A juicio unánime de todos los interlocutores, el envío de misiones de apoyo y observación electoral de la UE en un contexto en el que se hubieran aplicado proyectos comunitarios de apoyo electoral no constituye un problema y ninguna de las partes interesadas lo percibió como un conflicto potencial de intereses. Este resultado corrobora la idea de que ambas actividades deberían considerarse más bien complementarias en el contexto de la ayuda a largo plazo para el ciclo electoral de un país y que, si se realizan de forma profesional e independiente, contribuirían de igual manera, pero de forma diferente, al desarrollo democrático del país beneficiario. A pesar de los importantes logros obtenidos, siguen abiertas varias interrogantes en relación con la futura sostenibilidad de la CEC. Todavía será necesario un apoyo profesional y adaptado en varias esferas, así como un respaldo político para defender la institución de los continuos ataques destinados a socavar su independencia. Además, aún debe instalarse un mecanismo eficaz y transparente de denuncias en el ámbito electoral.

184

Desde un punto de vista técnico, las cuestiones más urgentes para la ayuda futura se refieren a la institucionalización de las mejores prácticas, la reorganización de los diversos servicios de la Oficina Electoral Nacional así como la introducción de procedimientos de contratación transparentes, el desarrollo profesional del personal, tanto en lo relativo a conocimientos electorales como generales, incluido el asesoramiento especial en técnicas de elaboración de presupuestos y procedimientos de adjudicación de contratos y adquisición.

Todos estos elementos tienen que traducirse en un apoyo financiero y técnico continuo, con más criterios de referencia orientados a una estrategia de salida. Por último, pero no por ello menos importante, también seguirá siendo necesario un apoyo especial para determinados acontecimientos electorales, pero si el objetivo deseado es la sostenibilidad y la plena independencia de la institución, deberá continuarse en el contexto de la estrategia global antes mencionada.

10 En los servicios centrales y en beneficio de las delegaciones a las que se solicita aplicar proyectos de asistencia electoral.

11 Una posibilidad sería la creación de una lista del mismo tenor que la ya existente para la aplicación de las misiones de observación electoral de la UE para la IEDDH. Podría examinarse la posibilidad de establecer una lista válida durante varios años para la prestación de servicios destinados a la aplicación tanto de los proyectos de apoyo electoral como de las misiones de observación electoral.

12 Esta medida contribuiría a evitar lo que ocurrió aquí en Cisjordania y la Franja de Gaza, donde un experto electoral propuesto por una empresa y seleccionado por OATCE y la Oficina Electoral Nacional tuvo que ser destituido por incompetente.

Indonesia

Prioridad a los ámbitos de apoyo mediante la gestión de un fondo común



En 2004, Indonesia concluyó una primera transición histórica al pasar de una administración elegida democráticamente a otra con una revisión completa del sistema electoral. El motivo de su inclusión como estudio de caso en la presente Guía, además de la importancia política primordial de la contribución de la UE a la consolidación de las instituciones democráticas en el país islámico más grande del mundo, tiene un valor particularmente importante desde el punto de vista procedimental. Demostró la viabilidad de un apoyo comunitario específico a actividades de asistencia preseleccionadas, inclusive a través de un mecanismo de gestión de fondos en común, cuando se lleva a cabo durante las fases de identificación y formulación.

La asistencia de la Comisión Europea consistió en un importante apoyo técnico a los organismos de gestión electoral¹³ y a las organizaciones de la sociedad civil en áreas a las cuales las autoridades nacionales prestaban menos atención. El proyecto también tuvo en cuenta las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE de 1999, adoptando un enfoque que probablemente se convierta en la práctica estándar para identificar los futuros proyectos de apoyo electoral.

185

A) CONTEXTO GENERAL

Tras los acontecimientos de 1998, que llevaron al Presidente Suharto a dimitir al cabo de 32 años de régimen autoritario, el proceso Reformasi culminó en las elecciones democráticas de 1999, las primeras desde 1955. Pese a todo, las elecciones de 1999 no marcaron un cambio significativo en la práctica anterior en lo relativo a administración electoral, y se caracterizaron por ineficaces así como por la falta de transparencia y responsabilidad. No obstante, entre los años 2000 y 2003, Indonesia experimentó profundos cambios constitucionales en su sistema político y electoral.

Se nombró una nueva e independiente Comisión Electoral (Komisi Pemilihan Umum, en lo sucesivo KPU)¹⁴, se estableció una nueva cámara legislativa y se introdujeron nuevos sistemas electorales para todas las instituciones fundamentales.

Como se mencionó anteriormente, las elecciones legislativas y presidenciales de 2004 se presentaron en el contexto de históricas enmiendas constitucionales y nuevas leyes electorales. Las enmiendas incluyeron la elección directa del presidente y vicepresidente, el establecimiento de un consejo regional representativo a guisa de segunda cámara, la introducción de un sistema proporcional de lista abierta para la cámara alta y la abolición de la presencia de las fuerzas armadas en el parlamento mediante la asignación de escaños.

13 La Comisión Electoral General (KPU) y la Comisión de Supervisión Electoral (PANWAS)

14 Una nueva KPU independiente, permanente e imparcial de 11 miembros y una nueva estructura territorial de comisiones electorales articuladas a nivel del distrito, el subdistrito y la aldea sustituyó a la anterior Comisión de 53 miembros, que incluía representantes de los partidos políticos.

La necesidad de consolidar la experiencia positiva de 1999 y las reformas subsiguientes a través de la asistencia técnica fue ampliamente reconocida entre la comunidad internacional de donantes. La experiencia de muchos países en transición a menudo sugiere que las elecciones de segunda generación pueden ser incluso más importantes que las primeras en lo que se refiere a la consolidación del proceso de democratización.

Este punto de vista se reflejó en el documento de estrategia por país de la Comisión Europea para el período 2002-2006. Este documento fijó las prioridades para la cooperación entre la UE e Indonesia, incluyó un énfasis particular y prestó especial atención a la buena gobernanza y a la necesidad de fortalecer las instituciones públicas. La buena gobernanza se definió y entendió en el documento de estrategia nacional como un apoyo que ha de integrar tanto la administración pública como el proceso de democratización.

Además de la contribución al proyecto de asociación para la reforma de la gobernanza, administrado por el PNUD, la Comisión Europea decidió apoyar la creación de un marco institucional viable para garantizar el Estado de Derecho y la sostenibilidad del proceso democrático. Se consideró que, sin un apoyo específico a las elecciones, todos los esfuerzos a favor de la reforma de la gobernanza no lograrían concretarse. Por lo tanto, se consideró necesario este apoyo electoral para lograr los objetivos políticos y estratégicos esbozados en el documento de estrategia nacional encaminados a fortalecer a la joven democracia indonesia.

186

En 1999, el Gobierno de Indonesia pidió al PNUD que coordinara las actividades de apoyo electoral de todos los donantes internacionales y, el 24 de abril de 2003, se firmó un memorando de entendimiento a tal efecto. En virtud de este acuerdo, toda la asistencia técnica y financiera se encauzó y coordinó a través de un fondo fiduciario del PNUD específicamente creado para ello. Este "Programa de apoyo a las elecciones" contó con la contribución de 15 donantes, por un importe total de 32 millones de dólares, y el Estado asignó de su presupuesto para las elecciones una dotación de 321 millones de euros¹⁵.

La Comisión Europea, en concertación con la KPU y las organizaciones de la sociedad civil, determinó como áreas de especial interés para su intervención el desarrollo de actividades de creación de capacidad para la nueva KPU, una amplia campaña de información y educación de los votantes para informar al electorado de todos los cambios introducidos en el sistema electoral así como la formación de un número importante de personal electoral a todos los niveles.

En este caso, las cifras hablan por sí solas: las elecciones legislativas del 5 de abril de 2005 se llevaron a cabo en unos 575 000 colegios electorales, con un personal electoral de más de 5 millones de efectivos y la participación de 120 millones de electores. Este acontecimiento electoral, considerado el más grande y complejo nunca antes efectuado en una sola jornada, debería ser seguido sólo tres meses más tarde de las elecciones presidenciales (primera vuelta el 5 de julio y la segunda vuelta el 20 de septiembre). Aun cuando las elecciones presidenciales fueran menos complejas, tuvieron

15 Importe estimado con exclusión de los gastos de las elecciones presidenciales y el registro de electores.

que producirse y distribuirse nuevas papeletas y movilizar al electorado, lo que da un total de tres acontecimientos electorales organizados en menos de 6 meses.

B) IDENTIFICACION Y ORIENTACION DE LAS PRIORIDADES COMUNITARIAS

Ante la magnitud del reto, la Delegación de la CE decidió contratar dos expertos electorales con arreglo al procedimiento de contrato marco para dirigir una misión de identificación y formulación de proyectos los meses de junio y julio de 2003. Sin embargo, debido al escaso tiempo disponible antes de las elecciones, hubiera sido imposible que la Comisión Europea pudiera poner en marcha un proyecto de apoyo electoral en las áreas identificadas como de primordial interés utilizando los procedimientos contractuales y financieros comunitarios. Además, en ese momento el Gobierno de Indonesia ya había seleccionado al PNUD como coordinador general de las actividades de apoyo electoral de la comunidad internacional¹⁶.

En este contexto, la administración del PNUD indicó asimismo tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a la resolución de la Comisión Europea de apoyar determinados aspectos del proceso, lo que dio lugar a una definición común de las actividades que se financiarían en la propuesta financiera y en la definición del acuerdo de contribución con el PNUD. Las disposiciones técnicas y administrativas del acuerdo de financiación incluyeron cinco áreas de asistencia fundamentales: 1) desarrollo de capacidades y formación del personal electoral de la KPU¹⁷; 2) proyectos de educación cívica y de los votantes cuya ejecución correría a cargo de VICI¹⁸, un consorcio de organizaciones de la sociedad civil preseleccionada por la Delegación; 3) asistencia técnica y formación para el Comité de Supervisión Electoral (PANWAS) a fin de incrementar la transparencia del proceso electoral; 4) mejorar la estructura de información del PANWAS y la participación de las organizaciones de supervisión electoral nacionales

16 USAID fue el único donante que no participó en el programa de apoyo electoral del PNUD.

17 La KPU deseaba originalmente reorganizar su estructura y aumentar la capacidad del personal, pero con menos de un año como plazo antes de las elecciones legislativas, se decidió centrarse en la tarea urgente, es decir, la preparación de las elecciones. La KPU decidió también que los donantes podrían prestar ayuda en los ámbitos donde no se recibe un presupuesto adecuado del Estado, es decir, la formación y la educación de los votantes. Los expertos electorales encargados de redactar el proyecto identificaron en las asignaciones de la KPU y en las promesas de los donantes una carencia en este ámbito de la formación. Habida cuenta de que otros organismos, como IFES y AEC, podían contribuir a estrategias de formación electoral y desarrollo de contenidos, la CE dirigió específicamente sus esfuerzos a la necesidad de dar formación al personal electoral, más de 5 millones de personas, lo que implicó un enorme coste en términos de recursos humanos y equipamiento, incluida la elaboración de vídeos y manuales.

18 El nombre del consorcio era "Voter Information and Civic Initiative Program" (VICI) y estaba integrado por cinco organizaciones de la sociedad civil: Educación política de la mujer (SP), Educación electoral en Indonesia Oriental (ECF), Campaña de educación al votante a través de los medios de comunicación (INSIDE), Educación y supervisión electoral (KIPP) y Educación de los votantes (PAJ). La campaña de visibilidad de la UE, diseñada para proporcionar una estrategia de comunicación para informar a los ciudadanos de Indonesia la motivación de la ayuda europea y la visión europea de una Indonesia democrática fue un subcomponente adicional, pero distinto.

en la supervisión del proceso electoral y 5) evaluación y auditoría de todo el componente de apoyo de la Comisión Europea en general¹⁹.

Las actividades definidas en el acuerdo comunitario de financiación fueron consideradas complementarias a las actividades indicadas en el documento de programación del PNUD. Sin embargo, habida cuenta que la misión de formulación del proyecto de la Comisión Europea se llevó a cabo mucho después de que el PNUD formulara su propuesta de proyecto, fue necesario introducir una serie de modificaciones en el programa del PNUD. Para ello, se elaboraron otros dos proyectos adicionales en el programa global de apoyo electoral del PNUD para tener en cuenta e incorporar las actividades de la Comisión Europea: el apoyo al PANWAS y el apoyo a la campaña de información de los votantes con un componente específico para la visibilidad de la Unión Europea.

Cabe mencionar que el documento del proyecto indicaba también la creación de un Equipo Europeo de Asistencia Técnica (ETAT, por sus siglas en inglés), el cual trabajó con arreglo al mandato convenido tanto por el PNUD como por la Delegación de la CE. Cuatro expertos trabajaron en el marco del PNUD en la aplicación del programa de apoyo electoral en las áreas identificadas por la Comisión Europea como prioritarias para su apoyo: el experto en organizaciones de la sociedad civil; el experto en formación; el experto en comunicaciones y el experto en resolución de conflictos y sistemas de información.

188

C) LA PARTICULARIDAD DEL “PROGRAMA DE APOYO ELECTORAL”

La Delegación de la Comisión Europea contribuyó con 7 millones de euros para actividades específicas definidas de común acuerdo que se llevaron a cabo en el marco del fondo fiduciario del PNUD²⁰. Esta fue considerada la mejor manera de resolver las deficiencias detectadas en 1999 por la Misión de Observación Electoral de la UE. Con el fin de facilitar las actividades preparatorias, el PNUD se comprometió a prefinanciar las actividades del proyecto de la Comisión Europea por un importe de 4 197 046 euros mediante una cláusula retroactiva. El PNUD cubrió todos los gastos de funcionamiento relacionados con el proyecto que no estaban incluidos en la contribución de la CE. En caso de que la Comisión Europea y el PNUD contribuyeran financieramente a la misma categoría de actividad, debían definirse con toda claridad las intervenciones concretas que debía cubrir cada una de las partes en el plan de trabajo y en el presupuesto anual correspondiente. Los desembolsos de la Comisión Europea para la ejecución del proyecto fueron realizados después de verificarse la conformidad de los gastos

19 Un experto electoral llevó a cabo una misión de 30 días entre octubre y diciembre de 2004 para evaluar el impacto del apoyo de la UE sobre el proceso electoral. Para poder ser autorizada, la Delegación decidió que se llevaría a cabo al mismo tiempo que la misión de evaluación del PNUD después de las elecciones.

20 La Comisión Europea fue el mayor donante al fondo fiduciario del PNUD, seguida por los Países Bajos y Australia. La contribución de USAID al proceso electoral se hizo, como de costumbre, al margen del fondo fiduciario del PNUD y proporcionó fondos a los organismos IFES, IRI, NDI y Asia Foundation, entre otros. La contribución de la Comisión Europea de 7 millones de euros, destinada únicamente a las elecciones legislativas, se reservó y se dividió en 1 155 600 para el fortalecimiento de la capacidad de la KPU y la formación del personal electoral; 1 732 360 para PANWAS, 360 000 para la visibilidad de la UE y 2 847 849 para VICI.

con las necesidades señaladas en el programa de trabajo y con arreglo a la disponibilidad presupuestaria anual de los créditos de pago.

La KPU fue designada por el Ministerio de Coordinación de Asuntos Económicos (MENGKO) como el organismo de ejecución nacional para el programa de apoyo electoral administrado por el PNUD. Según el memorando de entendimiento firmado entre el PNUD y el Ministerio de Hacienda, los fondos procedentes de donantes internacionales se canalizaron a través del PNUD para MENGKO y de éste a la institución beneficiaria (KPU, PANWAS o las organizaciones de la sociedad civil) a través de flujos de tesorería sobre la base de estimaciones de costes. La función de supervisión era competencia de MENGKO, el cual permitía los desembolsos sólo después de realizar todos los controles exigidos por sus procedimientos.

Este mecanismo específico había sido expresamente solicitado por el Gobierno de Indonesia para mantener un seguimiento y garantizar la coherencia en las contribuciones de los donantes, además de haberse puesto en marcha antes de que la Comisión Europea decidiera integrarse al fondo fiduciario para contribuir a la educación de los votantes. Además de este mecanismo, la KPU y MENGKO establecieron dos comisiones de valoración de proyectos por separado, una para revisar y recomendar propuestas de las organizaciones de la sociedad civil sobre las actividades de educación de votantes y una segunda centrada en las propuestas de supervisión de las elecciones.

189

La comisión de valoración de proyectos para la educación de los votantes fue presidida por la KPU e incluyó en su junta directiva a funcionarios gubernamentales, miembros del PNUD y otras partes interesadas, tales como la asociación para la reforma de la gobernanza. La segunda comisión de valoración para la supervisión electoral fue presidida por la asociación pro gobernanza y estaba integrada por representantes del PNUD, de la sociedad civil y otros organismos pertinentes. La Delegación de la CE tuvo derecho a participar en ambas comisiones en lo relativo a la evaluación y aprobación de propuestas de las organizaciones de la sociedad civil que iban a financiarse con la contribución de la Comisión Europea.

Sin embargo, la decisión tardía de la Comisión Europea de incorporarse al fondo fiduciario del PNUD exigió esfuerzos de coordinación adicionales habida cuenta que ya había señalado antes a VICI, el consorcio de organizaciones de la sociedad civil, como beneficiario de su contribución para realizar las actividades de educación al votante. En términos prácticos, la contribución de la Comisión Europea al componente del fondo fiduciario del PNUD para la educación de los votantes no pasó por la comisión de valoración de proyectos, sino que fue adjudicada directamente a VICI. De hecho, MENGKO, el PNUD y la KPU también habían puesto ya en marcha un mecanismo de selección diferente para determinar las organizaciones de la sociedad civil que podían recibir las subvenciones. Por lo tanto, se abrió una subpartida específica en el presupuesto de MENGKO para tener en cuenta el acuerdo con VICI.

D) CONCLUSIONES

La Delegación de la CE siguió un enfoque correcto en relación con la planificación, identificación, formulación y evaluación del apoyo global para el proceso electoral. De hecho, todas las actividades

de apoyo realizadas por la Comisión Europea ya habían sido previstas en el documento de estrategia nacional, y los expertos electorales fueron contratados para ayudar a la identificación y formulación de actividades particularmente pertinentes. En definitiva, este enfoque puede reproducirse en circunstancias similares, con la salvedad de que la identificación y formulación de las misiones deben tener lugar a más tardar 15 meses antes de la fecha electoral.

Aun cuando la participación en el fondo fiduciario no está claramente decidida, la formulación de los proyectos debe tener lugar antes, y de ser posible ya en el momento en que la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (UNEAD) y el PNUD necesiten misiones de evaluación. Idealmente, las misiones de identificación/formulación conjuntas entre el PNUD y la Comisión Europea son la manera más adecuada de convenir y coordinar las formas específicas del paquete de medidas de asistencia para garantizar una coherencia apropiada en los respectivos documentos del proyecto.

La otra novedad importante de este fondo fiduciario, expresamente exigida por la Delegación de la CE, fue la identificación concreta de las actividades financiadas por la Comisión Europea, incluida la realización de una evaluación final por separado de las actividades financiadas por la CE en el marco del programa del PNUD. Esta medida demostró ser útil tanto para la Delegación como para el PNUD a fin de obtener información retroactiva y específica por separado sin dejar de llevar a cabo una evaluación conjunta. El Equipo de evaluación de la UE informó de que el apoyo a la KPU y al PANWAS cumplió con los indicadores de éxito e incluyó objetivos claros definidos en la formulación del proyecto, basados en la misión de evaluación de necesidades. Asimismo, que estos objetivos fueron apoyados con una financiación adecuada y específica canalizada a tiempo a través del PNUD y asesores técnicos experimentados para garantizar la ejecución del proyecto.

190

Como los fondos asignados a PANWAS fueron más que suficientes para el personal que debía recibir formación y el material que debía producirse, la contribución de la Comisión Europea pudo mejorar la institución y la transparencia del proceso al presentarse y tratar un mayor número de denuncias que en 1999. Cabe mencionar quizás un punto débil, el que PANWAS se limitara localmente a no ir más allá del nivel de subdistrito, por lo que el hecho de contar con grupos pequeños y diferentes de observadores para cubrir las aldeas y los colegios electorales restó eficacia al enlace para transmitir información o denuncias entre los grupos de observadores y PANWAS.

Para el componente de formación, la financiación de la Comisión Europea fue fundamental para garantizar el nivel básico de conocimiento electoral entre toda una enorme plataforma de responsables electorales. En realidad, la KPU había asignado solamente un reducido presupuesto para la formación, además de estar destinado principalmente a estipendios para que los participantes asistieran a las sesiones de formación. La financiación de la Comisión Europea, en cambio, fue particularmente útil para la producción y radiodifusión de un vídeo de formación y la elaboración y distribución de manuales, ya que el importe total de fondos necesarios superó manifiestamente la estimación original de la KPU.

La ventaja de disponer de fondos específicos para este tipo de partidas concretas como instrumentos y materiales de formación se puso de manifiesto cuando la KPU quiso utilizar el fondo fiduciario para pagar las remuneraciones necesarias a fin de obtener más sesiones de formación a expensas de la producción del material convenido. En ese momento, el experto en formación del equipo ETAT pudo

defender la opción de producir el material de formación pese a la opinión contraria de la KPU, una decisión que demostró ser acertada.

En lo que respecta al componente relativo a la educación de los votantes del proyecto, los resultados logrados fueron más heterogéneos. La preselección para este componente de los beneficiarios de la parte correspondiente a la Comisión Europea en el fondo fiduciario (el consorcio VICI), con actividades aprobadas con antelación, no se ajustó al esquema de competencia abierta que el programa de apoyo electoral del PNUD y la KPU introdujeron para la selección de las organizaciones de la sociedad civil que recibirían los fondos destinados a la educación de los votantes. En una determinada etapa, la KPU se negó a aplicarla. Como se mencionó antes, fue necesario que el PNUD elaborara un documento de programación por separado que designara al consorcio VICI como organismo de ejecución como alternativa a la KPU.

La determinación previa de los beneficiarios de la contribución de la Comisión Europea requirió mucho tiempo en relación con las normas específicas para las contribuciones exteriores, estipuladas por el Gobierno de Indonesia mucho antes de que se decidiera la contribución de la CE. Habría sido necesario desarrollar las sinergias específicas que hicieron falta entre los distintos participantes (MENGKO, el PNUD, la Comisión Europea y algunas ONG seleccionadas).

A esta situación se añadió que el consorcio experimentó problemas internos, y algunos miembros de ONG denunciaron que habían recibido poca o ninguna financiación²¹. La financiación asignada a VICI fue considerable, habida cuenta de que era un consorcio de tan sólo 5 organizaciones de la sociedad civil local y que no hubo ninguna licitación abierta ni competitiva, sino solamente una selección discrecional. La principal enseñanza aprendida es que la Comisión Europea no debería conceder a una organización de la sociedad civil ni a un consorcio un importe de gran magnitud en el marco de una intervención de apoyo electoral sin una licitación abierta y competitiva en la que el consorcio presente una experiencia acreditada en proyectos realizados satisfactoriamente.

El componente del proyecto sobre la visibilidad de la UE fue una idea positiva para promover una mejor comprensión de la Unión y de su apoyo al proceso electoral en Indonesia. Se puso en práctica mediante una estrategia de comunicación sobre la motivación del apoyo electoral de la UE y la visión europea de una Indonesia democrática. Este enfoque fue importante ya que permitió a la Comisión Europea prestar su apoyo sin comprometer a sus socios locales y no se les percibiera como interesados en hacerle el juego a intereses extranjeros. Sin embargo, en este contexto, un mayor perfil y actuaciones más concentradas de parte de la Delegación habrían ayudado a dar todavía mayor fuerza a los mensajes. De hecho, la contribución de la Comisión Europea fue, como en muchos otros casos, la más importante del fondo fiduciario del PNUD, pero no lo percibieron así ni la opinión pública ni las partes interesadas nacionales e internacionales que participaron en el proceso electoral.

21 El consorcio respondió de manera selectiva a la solicitud de información del organismo de ejecución, lo que llevó a algunos a afirmar erróneamente que tenía una "relación especial" con la Comisión Europea, como receptor de sus fondos, por lo que no estaba obligado a respetar las normas del MENGKO. Por tanto, la supervisión y el control de la actividad exigieron mucho tiempo y trabajo tanto para la KPU como el programa del PNUD.

A juicio unánime de todos los interlocutores, el envío de la misión de observación electoral de la UE en un contexto en el que también se había llevado a cabo un proyecto de apoyo electoral con ayuda financiera de la UE no constituyó un problema y ninguna de las partes interesadas lo percibió como un posible conflicto de intereses. Este resultado corrobora la idea de que ambas actividades de apoyo y observación electoral deberían considerarse como complementarias en el contexto de la ayuda a largo plazo al ciclo electoral de un país, y que si se llevan a cabo de manera profesional e independiente, ambas contribuyen, en forma diferente, al desarrollo democrático del país beneficiario.

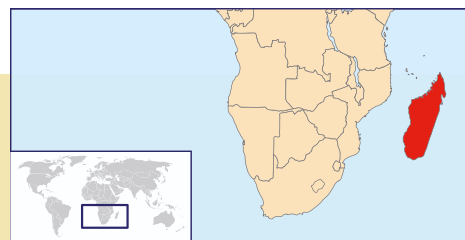
Antes de su disolución, la misión de observación electoral de la UE de 2004 organizó en colaboración con la Delegación una evaluación postelectoral en noviembre de 2004 y presentó las conclusiones y recomendaciones del informe final. El extenso abanico de recomendaciones elaboradas por la Misión de Observación Electoral de la UE fue bien recibido por las autoridades nacionales y representan, como ya se ha hecho antes, una excelente plataforma en la que pueden identificarse los nuevos programas de asistencia. Sin embargo, hasta la fecha todavía no han sido realmente seguidas por medidas de reforma ni proyectos subvencionados. Aun cuando no se tienen actividades operativas inmediatas hasta que empieza la planificación de las elecciones de 2009, el período posterior a las últimas elecciones ofrecería una oportunidad ideal para reorganizar la propia KPU, revisar el presupuesto y las adquisiciones, los procedimientos e impresos, mejorar las estrategias de comunicación, el desarrollo de las instituciones y la capacidad del personal tanto en la administración como en el conocimiento general electoral y las necesidades específicas de los servicios, mediante la creación de un programa de desarrollo de recursos humanos para el personal con cursos de formación permanentes.

No obstante, el apoyo al proceso de fortalecimiento institucional de la KPU se suspendió tras los casos de corrupción en los que se vieron envueltos altos comisarios y responsables electorales de la KPU y el próximo proceso para nombrar nuevos comisarios. Los casos de corrupción no deben disminuir el valor histórico de lo que logró la KPU entre 2003 y 2004 y, lo más importante, la confianza general que depositaron en ella todas las partes interesadas durante el proceso electoral.

La KPU desempeñó un papel fundamental en la consolidación del marco democrático de Indonesia, por lo que debe recibir a la mayor brevedad posible tanto del Gobierno de Indonesia como de la comunidad internacional el impulso para reorganizarse y mejorar su estructura organizativa y operativa. Esta es la fase del ciclo electoral que debe aprovecharse para consolidar y fortalecer la institución con proyectos específicos, es la fase en la que es posible trabajar sin la espada de Damocles que representa el próximo proceso electoral. El apoyo político es igualmente indispensable de parte del Gobierno, con vistas a evitar una peligrosa reconsideración de la noción de la autoridad electoral como institución independiente que algunos sectores políticos podrían intentar.

Madagascar

El primer apoyo electoral cíclico de la Comisión Europea



A raíz de la crisis política que siguió a las elecciones presidenciales de 2001, la Comisión Europea tomó la decisión de iniciar un plan de desarrollo de capacidades a largo plazo destinado a las instituciones malgaches. Tras las elecciones legislativas de diciembre de 2002, este plan dio lugar a una primera forma experimental de apoyo continuo al desarrollo de las instituciones electorales del país. El programa de apoyo electoral se realizó mediante el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y la Comisión Europea a través de los procedimientos contractuales y financieros normales comunitarios. Se basó tanto en las enseñanzas aprendidas de los proyectos de asistencia anteriores como en las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE.

La asistencia prevista se dirigió a todas las instituciones participantes en la organización y supervisión del proceso electoral, siendo los principales beneficiarios el Ministerio del Interior y Reforma Administrativa (en lo sucesivo, MIRA), el Consejo Nacional Electoral (denominado en lo sucesivo CNE) y el Parlamento. El apoyo a largo plazo a las instituciones electorales, de carácter distinto al de Cisjordania y la Franja de Gaza, demostró una vez más ser un medio eficaz y contar con una buena relación coste-eficacia para fomentar el desarrollo democrático. La propuesta de proyecto, elaborada con el apoyo de un equipo de expertos electorales, identificó las prioridades importantes para la Comisión Europea y añadió una importante dimensión técnica a su ya de por sí elevado perfil político.

193

A) CONTEXTO GENERAL

Al igual que muchas otras antiguas colonias francesas, el sistema electoral de Madagascar está inspirado por el sistema de organismos de gestión electoral utilizado en gran parte de Europa occidental continental, originalmente diseñada de acuerdo con el modelo francés de administración electoral. En este contexto, el MIRA es la institución encargada de administrar y organizar el proceso electoral²², principalmente a través de dos oficinas, la Dirección de Promoción de la Democracia y la Dirección General de Administración Territorial y su estructura fundamental de administración territorial. Las competencias del MIRA abarcan desde la inscripción de los votantes hasta el registro de partidos y de candidatos, la distribución y recopilación de todo el material electoral, la agregación y el anuncio de los resultados preliminares. Además del MIRA, el CNE tiene prerrogativas especiales.

El CNE fue creado a raíz del Referéndum de 1992, que estableció la Tercera República, con el fin de ser el garante moral del proceso electoral y de la autenticidad de sus resultados. Sin embargo,

22 Este sistema de organismos de gestión electoral implica competencias operativas y organizativas concentradas principalmente en el poder ejecutivo, mientras que el poder judicial se ocupa de actividades específicas (revisión y verificación de la inscripción de los partidos y los candidatos a determinados acontecimientos electorales, las denuncias electorales y el anuncio de los resultados finales). En función de las circunstancias, se atribuyen en última instancia facultades de supervisión específicas a otros órganos.

aparte de la emblemática importancia de contar con un órgano de este tipo creado para una transición democrática fundamental como el Referéndum de 1992, sus competencias en materia de supervisión fueron durante mucho tiempo más bien simbólicas²³. No fue sino hasta antes de las elecciones legislativas anticipadas de 2002, bajo la fuerte presión de la comunidad internacional (que supedita su ayuda al cumplimiento de determinadas condiciones), que el mandato y las atribuciones del CNE experimentaron una importante transformación²⁴.

La Delegación de la CE decidió apoyar, en medio de este contexto de reforma, las primeras elecciones legislativas del 15 de diciembre de 2002 con el equipamiento electoral (urnas transparentes y otro material por un importe total de 1,5 millón de euros) financiado en el marco del apoyo presupuestario condicionado así como 191 000 euros destinados al envío sobre el terreno de un Equipo de Asistencia Técnica a corto plazo. Este Equipo de la Comisión Europea tenía por objeto, por un lado, ayudar al CNE a hacer frente a su nuevo y repentino protagonismo e incrementar su visibilidad global y, por otro, mejorar la consolidación de las hojas de resultados electorales.

El Equipo de Asistencia Técnica de la Comisión Europea llegó a Madagascar un mes antes de la fecha electoral con un objetivo de trabajo centrado en fortalecer la posición del CNE para que desempeñara eficazmente su cometido y preparara el terreno para su posible evolución ulterior en una institución independiente e imparcial. Visto que la celebración de las elecciones legislativas anticipadas fue convenida solamente durante la Conferencia de Dakar, los días 8 y 9 de junio de 2002, la Comisión Europea no tuvo la posibilidad de aplicar un paquete de medidas de apoyo más amplio y a más largo plazo. Habida cuenta del plazo de tiempo extremadamente corto de que se disponía, el principal componente del proyecto se centró en el diseño de una estrategia de “revitalización” para permitir al CNE ejercer efectivamente sus competencias en materia de supervisión en determinadas etapas cruciales del proceso electoral²⁵.

Un segundo componente consistió en garantizar que el CNE desempeñara un papel destacado en la difusión de los resultados de las elecciones, antes del anuncio oficial del MIRA. Gracias a la creación de una pequeña unidad estadística (3 personas), el CNE logró anunciar los resultados preliminares una semana después de las elecciones, lo que obligó al MIRA a anunciar los resultados oficiales sólo unos

23 La institución había sido percibida durante mucho tiempo como una emanación del poder ejecutivo, tanto por la numerosa presencia entre sus filas de representantes nombrados por el Ejecutivo como por el carácter específico de su mandato, más reactivo a las solicitudes gubernamentales de información específicas, que proactivo. Otros motivos importantes que explican la eficacia limitada de la CNE anterior tienen que ver con la poco clara definición de sus tareas operativas, la falta de estructura territorial y la carencia de recursos, tanto humanos como materiales.

24 La composición de la CNE era mucho más neutral: seis miembros nombrados por el poder judicial y diversos colegios profesionales y, el séptimo, nombrado por el Jefe de Estado. El Presidente de la CNE es elegido entre los 7 consejeros nacionales por un procedimiento de votación secreta para mandato de 5 años. Asimismo, se dio a la CNE una estructura territorial, las Oficinas Electorales Locales (BLE), que operan a nivel de distrito. Más recientemente, también se asignaron a la CNE las Representaciones Electorales Municipales (CCE) y una secretaría administrativa central. Ahora, se espera que la CNE lleve a cabo eficazmente la función de educación cívica y de información a los electores así como cumpla importantes funciones de supervisión sobre todas las operaciones electorales.

25 Revisión de las listas de votantes, la campaña electoral, la distribución del material electoral y el control de los resultados procedentes de los colegios electorales hasta el Tribunal Constitucional.

días después. Antes, los resultados oficiales solían ser anunciados cuatro o cinco semanas después de la votación, lo que alentaba las denuncias de fraude electoral²⁶.

Un último componente del proceso fue incrementar la visibilidad global del CNE como garante independiente del proceso, especialmente en el delicado y tradicionalmente largo período (hasta cinco semanas) que va del recuento de los votos al anuncio de los resultados finales. En este contexto, también se prestó apoyo a la organización por parte del CNE, en forma de una conferencia postelectoral con la participación de todas las partes interesadas.

Aun cuando en este proyecto original se definieron los objetivos inmediatos antes mencionados, también conllevaba el objetivo global de acompañar la evolución del CNE para convertirse en un auténtico organismo electoral. De hecho, los diversos componentes del proyecto se diseñaron con el fin de familiarizar a la opinión pública malgache con las funciones y atribuciones del CNE con la intención de que evolucionara hacia un papel más operativo. Además, la planificación de un seminario postelectoral cumplió la doble finalidad de establecer la reforma del ciclo electoral siguiente y al mismo tiempo identificar las áreas prioritarias para la futura intervención de la Comisión Europea²⁷.

B) DESARROLLO DEL CONCEPTO DE APOYO CICLICO

195

Las principales conclusiones del seminario postelectoral instaron a la defensa y al fortalecimiento de las competencias de supervisión del CNE, la mejora de sus programas de educación cívica y su visibilidad en general así como la adopción de medidas apropiadas para facilitar la evolución gradual del CNE para que se convirtiera de pleno derecho en un auténtico organismo de gestión electoral (independencia del poder político, establecimiento de una secretaría técnica permanente, independencia presupuestaria, estructura territorial). El seminario, organizado por el CNE (con el apoyo técnico del Equipo de Asistencia Técnica de la CE) inmediatamente después del anuncio de los resultados definitivos de las elecciones legislativas de 2002, fue de hecho el acontecimiento que puso de relieve la necesidad de una asistencia continua a las instituciones electorales y puso en marcha la formulación del nuevo ciclo de asistencia de la Comisión Europea. El seminario tuvo también el mérito de consolidar y cristalizar en el seno de las principales partes interesadas de Madagascar las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE en una etapa en que la memoria del proceso anterior seguía todavía muy viva entre todas las partes interesadas.

La conclusión del seminario postelectoral permitió a la Delegación de la CE y a los servicios centrales de la Comisión definir adecuadamente sus prioridades y formular un programa de asistencia de dos años dentro del contexto más amplio del apoyo al desarrollo de la buena gobernanza, que fue debidamente incluido en el documento de estrategia por país 2001-2006. En este contexto, es importante observar que la mayor parte de las actividades previstas en el programa eran las mismas

26 Por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1996, que opusieron a Zafy contra Ratsiraka.

27 El acontecimiento se centró principalmente en cuatro aspectos: la educación cívica, la información a los electores, la estructura organizativa de la CNE en relación con el MIRA y denuncias electorales. Todos los aspectos mencionados fueron debatidos y analizados a la luz del que era el mandato real de la CNE, su estatuto y funciones.

que otras partes interesadas también habían identificado como críticas. El proyecto aprobado solicitó que el 1 950 000 de euros se dividiera en dos componentes principales: el desarrollo de capacidades para el Parlamento y el apoyo a la transparencia del proceso electoral. El primer componente (378 000 euros) se destinó principalmente a mejorar la capacidad profesional de los parlamentarios y senadores a través de cursos específicos de formación y seminarios, pero también a informar al público en general las actividades parlamentarias a través de actividades de información pública e intercambio de cursos en el extranjero.

El segundo y mayor componente del proyecto, por un importe de 1 317 000 euros se dividió por igual entre dos actividades: el apoyo al MIRA para la aplicación práctica de la campaña de distribución conjunta de documentos de identidad, certificados de nacimiento y tarjetas de elector y un programa de apoyo para fortalecer la posición del CNE. Esta segunda actividad atendería la formación de los miembros de las oficinas electorales locales, la redacción de una versión comentada del código electoral²⁸, el establecimiento de la secretaría permanente, la supervisión anual de la actualización de las listas de votantes, el apoyo a los medios de comunicación y la estrategia de comunicación, la campaña de información sobre los derechos electorales de los votantes, la actualización de la Carta de Educación Cívica y la creación de un sitio web.

196

En el contexto de la preparación de este proyecto, también se concedió un apoyo financiero de 0,5 millón de euros a través de un programa de apoyo presupuestario condicionado para la elaboración y producción de hojas de resultados autocopiantes. Diseñadas para evitar fraudes²⁹, estas hojas de resultados se utilizaron satisfactoriamente en las elecciones municipales de noviembre de 2003.

La distribución de tarjetas de elector conjuntamente con los documentos de identidad se concluyó satisfactoriamente, pese a las demoras para iniciar las tareas operativas específicas. Más allá de los problemas técnicos que causaron las demoras, el punto fuerte de este componente fue el intento de integrar en una sola actividad la distribución de dos documentos que eran condiciones previas para la inscripción de los ciudadanos malgaches en las listas de votantes. Esta labor también obligó al MIRA a cooperar eficazmente con el CNE, y permitió a éste tener, por primera vez, una valiosa idea general funcional de estas actividades. Otro mérito de este componente del proyecto fue poner de relieve diversas limitaciones que sistemáticamente afectan cada año a la labor de revisión de las listas de votantes³⁰. No cabe duda alguna de que la labor de distribución no podía resolver por sí sola estas fallas sistémicas, pero fue precisamente esta actividad la que demostró que esos problemas sólo podían acometerse mediante una reforma total del concepto de las listas de votantes.

El apoyo al CNE fue crucial para fortalecer definitivamente la posición de la institución y permitirle convertirse en una auténtica protagonista del proceso electoral. El aumento de las funciones atribuidas

28 En colaboración con la importante ONG, KMF-CNOE

29 Como se observó en las elecciones presidenciales de 2001

30 El segundo informe del mediador de la CNE destaca que el calendario de este ejercicio anual es bastante inadecuado para una gran participación habida cuenta de las condiciones meteorológicas y la escasez de recursos financieros al final del ejercicio presupuestario. Además, la emisión de tres series de documentos diferentes por lo general se ha llevado a cabo de manera irregular en todo el país y ha variado en función de los municipios.

al CNE por decreto gubernamental debe considerarse en gran medida una consecuencia directa de la presión y de las condiciones específicas incluidas por la Comisión Europea en el proyecto.

El importe total asignado a este proyecto resultó ser insuficiente para hacer frente con eficacia a todas las tareas concretas incluidas en ambos componentes. En particular, el hecho de que un pequeño equipo de asistencia técnica no pueda supervisar permanentemente la realización de las distintas actividades, al tiempo que presta asistencia al desarrollo de las capacidades, a la larga influyó en los resultados obtenidos. Otra característica importante fue el apoyo técnico proporcionado por los expertos electorales contratados en el marco del proyecto de apoyo anterior para formular la asistencia postelectoral, lo que estableció un vínculo natural entre ambas fases. El proyecto incluyó también una serie de condiciones particulares, tanto para la distribución de los documentos³¹ como para el apoyo permanente al CNE³², lo que suscitó la adhesión del Ejecutivo y en algunos casos lo llevó a tomar medidas normativas.

C) CONCLUSIONES

La Delegación de la Comisión Europea en Madagascar demostró una notable visión en dos aspectos particulares de la intervención en materia de apoyo electoral. El primero se refiere a la vinculación de los dos principales componentes del proyecto como facetas paralelas del desarrollo democrático. El segundo consiste en la conexión directa, destacada por el proyecto, entre las actividades de apoyo electoral y los objetivos generales de desarrollo de la gobernanza establecidos en el Acuerdo de Cotonou. La iniciativa de utilizar los fondos todavía disponibles en un proyecto en curso para identificar y formular el próximo ciclo de asistencia y evitar interrupciones es también muy alentadora.

El calendario de la intervención dio a la Delegación de la CE la posibilidad de elegir estratégicamente sus objetivos con arreglo a sus metas políticas a largo plazo. La ejecución del proyecto también añadió más peso al perfil político de la Delegación de la CE, corroborado por su conocimiento profundo y específico del marco político y administrativo del país. Estos elementos situaron a la Delegación en una posición preponderante para coordinar el papel de la comunidad internacional a la hora de prestar apoyo a los próximos acontecimientos electorales y la reforma democrática en general.

El objetivo general de esta ayuda, aun cuando ya se identificó como un apoyo constante en favor de la evolución a largo plazo del CNE en tanto que organismo de gestión electoral independiente (incluido el desarrollo profesional y programas de formación para su estructura territorial), también tomó en cuenta varias actividades que merecen un apoyo importante e inmediato para el próximo acontecimiento electoral, tales como la digitalización de las listas de votantes y el desarrollo de una aplicación informática para el proceso de agregación de los resultados.

31 La gratuidad de las tarjetas de elector, la campaña de distribución que se organiza conjuntamente con la revisión anual de las listas de votantes, la plena participación de la CNE en la planificación operativa.

32 El establecimiento de una secretaría administrativa permanente para la CNE, el aumento real de las funciones de la CNE, la ampliación de la duración y las prerrogativas de su presidente, el suministro de recursos humanos y materiales suficientes para la CNE.

La nueva fase de la intervención de la Comisión Europea para apoyar a las instituciones electorales ya ha dado comienzo. Recientemente, se aprobó una nueva propuesta financiera. En general, el nuevo plan de asistencia incluye un enfoque más equilibrado entre el apoyo a las instituciones y a las organizaciones de la sociedad civil que han expresado interés en desempeñar un papel más activo en el desarrollo democrático del país y en tomar iniciativas relacionadas con las elecciones. La importancia de este tipo de actuación para la Comisión Europea es doble, ya que impide que sea percibida como cercana al partido en el poder al tiempo que fortalece la posición de la sociedad civil en un sector que hasta ahora ha recibido un apoyo limitado.

El próximo acontecimiento electoral, donde el CNE tendrá, por primera vez, la obligación de entregar resultados concretos para una serie de actividades que apenas se le han atribuido recientemente (supervisión de todas las operaciones electorales y poderes discrecionales de intervención en caso de observar, o se le informe, de violaciones) y realizar con eficiencia sus actividades de educación cívica y de los votantes a través de una estructura territorial muy vasta, pero también muy nueva,³³ será una prueba importante que permitirá evaluar su capacidad para convertirse en un verdadero organismo de gestión electoral. El apoyo de la Comisión Europea en este sentido es, definitivamente, de crucial importancia.

198

Desde un punto de vista organizativo, los principales retos inmediatos seguirán estando relacionados con la creación de una base de datos digitalizada de los votantes y la mejora del proceso de agregación de los resultados. En este contexto, la atención prestada por los proyectos piloto locales al desarrollo de aplicaciones informáticas para la digitalización de las listas de votantes y la tabulación de los resultados provisionales es un elemento importante e innovador de creación de capacidades que podría tener efectos beneficiosos para todo el proceso electoral. El nivel de conocimiento técnico de los expertos locales que participan en la iniciativa es suficiente para garantizar el desarrollo de aplicaciones correctas para que el proyecto de plan de trabajo se base en sólidos principios de sostenibilidad. Sin embargo, deben tomarse medidas concretas para garantizar los mecanismos adecuados de protección de datos y medidas de transparencia a todos los niveles. El consiguiente apoyo de la Comisión Europea a estas dos iniciativas debe vincularse a condiciones concretas y al envío de un experto internacional en tecnologías de la información con prerrogativas en la administración de redes en las futuras bases de datos.

Las iniciativas en favor de las organizaciones de la sociedad civil, que deberá tener en cuenta la comunidad de donantes, se sitúan en el ámbito de los proyectos de educación cívica, información de los votantes y sensibilización de la opinión pública, especialmente las dirigidas a los grupos desfavorecidos. Asimismo, con el propósito de mejorar la transparencia del proceso electoral e incrementar la confianza en ella de parte de la opinión pública y de las partes interesadas, la Comisión Europea podría examinar la posibilidad de financiar programas de seguimiento de los medios de comunicación para consorcios de organizaciones de la sociedad civil que tengan previsto supervisar profesionalmente la utilización y el acceso a los medios de comunicación durante los procesos electorales. Asimismo, que prevean la formación de profesionales en el ámbito jurídico y de la judicatura sobre el marco legal del

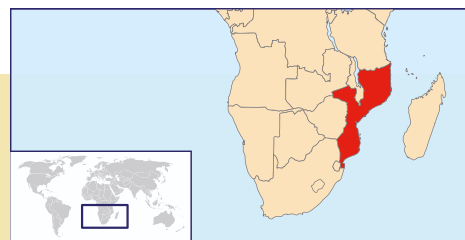
33 Es decir, 111 Oficinas electorales locales, que a su vez coordinan 1558 Representaciones electorales municipales

proceso electoral, dirigida especialmente a los mecanismos de controversias electorales y organizada a través de seminarios específicos y actividades de información de la opinión pública.

Al igual que en todos los demás estudios de caso seleccionados para la presente Guía metodológica, la opinión unánime de todas las partes interesadas presentes en Madagascar fue que el envío de una misión de observación de la UE en un contexto en el que la Comisión Europea hubiera aplicado proyectos de apoyo electoral no plantea problema alguno y nunca fue percibido como una posible fuente de conflicto de intereses por ninguna de ellas. Por el contrario, la idea de que ambas actividades pueden considerarse complementarias y mutuamente beneficiosas en el marco de un apoyo a largo plazo para el ciclo electoral de un determinado país fue muy bien acogida y considerada factible.

Mozambique

Experimentar el apoyo presupuestario en favor del proceso electoral



Existe una larga historia de colaboración y cooperación entre Mozambique y la Comisión Europea. Desde las primeras elecciones multipartidistas en 1994, la CE ha brindado de lleno su apoyo a todos los procesos electorales del país. Sin embargo, la modalidad específica utilizada para prestar la ayuda destinada a los procesos electorales de 2003-2004, representa una innovación trascendental que podría abrir una perspectiva diferente a la manera de concebir el apoyo electoral de la Comisión Europea.

Aun cuando la aplicación del apoyo electoral se basa tradicionalmente en proyectos aplicados a través de los procedimientos contractuales y financieros de la Comisión Europea, o las más de las veces a través de fondos administrados en común por el PNUD, en este caso se eligió aplicar los principios del apoyo presupuestario debido a que representaba el único medio disponible de responder con rapidez a la solicitud de última hora por parte del Gobierno de Mozambique. Este enfoque ha abierto la posibilidad de combinar las necesidades específicas del apoyo electoral con las modalidades de apoyo presupuestario. Es muy probable que la inevitable necesidad de establecer criterios de referencia y condiciones en los programas de apoyo electoral requiera ajustes que podrían hacer del enfoque sectorial del apoyo presupuestario un mejor compromiso para combinar los mecanismos presupuestarios generales y las necesidades específicas del apoyo electoral.

201

Los programas de apoyo a las elecciones de 2003-2004 de Mozambique, pese a no haber mejorado la gestión técnica del proceso electoral, pusieron de manifiesto que la Comisión Europea puede disponer de otros instrumentos importantes para fomentar la reforma futura y la consolidación de la democracia a largo plazo.

Para los programas de 2003-2004, los principales beneficiarios de la ayuda de la Comisión Europea fueron el Ministerio de Hacienda, la Comisión Electoral Nacional (denominada en lo sucesivo CNE) y su mecanismo de ejecución, la Secretaría Técnica de Administración Electoral (en lo sucesivo, denominada STAE).

A) CONTEXTO GENERAL

Desde el Acuerdo General de Paz, firmado en 1992 y que puso fin a más de 15 años de guerra civil, la Comisión Europea ha desempeñado un papel muy importante en la contribución a todas las elecciones multipartidistas que han tenido lugar en el país. Las elecciones presidenciales de 1994, sólidamente respaldadas por la misión de mantenimiento de la paz de la ONU (UNAMUZ), representaron una positiva y pacífica transición con una importante participación (88%), pero las autoridades electorales nacionales desempeñaron en la práctica un papel muy limitado en su organización. El PNUD estuvo a cargo de la coordinación de la asistencia técnica a la CNE a través de un fondo fiduciario de múltiples donantes en el que la Comisión Europea contribuyó de manera importante.

En 1998, celebró las primeras elecciones locales una CNE renovada, pero sólo se llevaron a cabo en 33 municipios y no en los 148 distritos administrativos³⁴. Habida cuenta el boicot del partido Renamo, la participación electoral fue muy baja (15%). Para estas elecciones, la Comisión Europea puso en marcha un proyecto de asistencia del FED financiado a través de los procedimientos contractuales y financieros habituales de la CE por un importe de 9,5 millones de euros. El proyecto se llevó a cabo paralelamente con el fondo fiduciario administrado por el PNUD, el cual tuvo todo el poder de decisión en relación con las operaciones electorales y ascendió a 7 millones de euros. El proyecto de la Comisión Europea proporcionó principalmente fondos y asistencia técnica a la CNE/STAE con el fin de adquirir el material necesario para la inscripción de votantes y la votación así como su transporte. Asimismo, incluyó la prestación de asistencia técnica para la STAE destinada a la preparación de la documentación necesaria a la adquisición y las licitaciones a través de los procedimientos del FED.

Para las elecciones presidenciales de 1999, se creó otra vez una nueva CNE que reflejaba la representación de los partidos en la Asamblea Nacional. Como resultado de la escasa participación y la inquietud en relación con el registro electoral durante las elecciones municipales de 1998, se realizó un registro totalmente nuevo para las elecciones presidenciales y legislativas de 1999. El apoyo de la Comisión Europea a este proceso electoral ascendió a 21 millones de euros, por un presupuesto total calculado en 35 millones de euros. El proyecto aportó fondos del FED a través de los procedimientos comunitarios habituales y también una contribución al fondo fiduciario del PNUD para prestar asistencia técnica. La Comisión Europea decidió esta forma de apoyo tras el envío de una misión de evaluación de las necesidades, que examinó el proceso de 1998 y tomó como punto de partida la primera solicitud de apoyo preparada por el Gobierno de Mozambique en octubre de 1998.

Los observadores internacionales y nacionales en general encomiaron las elecciones, en particular la votación y el recuento, pero manifestaron serias preocupaciones respecto a la tabulación de los resultados a escala provincial y nacional y la posible inflación del registro de votantes con un elevado número de duplicados y electores fallecidos. Sin embargo, habida cuenta de que la organización del proceso pudo empezar de lleno sólo ocho meses antes de la jornada electoral, debido a la aprobación sumamente tardía de las nuevas medidas legislativas, el resultado global fue evaluado como un paso positivo en el desarrollo democrático del país.

B) LA PARTICIPACION TARDIA DE LA COMISION EUROPEA EN EL PROCESO 2003/2004

Habida cuenta de la evolución positiva de los ciclos electorales anteriores, la CE no mencionó el apoyo electoral como una prioridad en el documento de estrategia para el período 2002-2007. Sin embargo, a raíz de una petición expresa de las autoridades de Mozambique, la Delegación de la Comisión Europea convino en apoyar las elecciones presidenciales de 2004, como lo solicitó también el Ordenador Nacional. Dicha solicitud de apoyo llegó muy tarde, con el proceso ya muy avanzado, y la Delegación de la CE se vio obligada a explorar nuevas vías para movilizar los fondos necesarios en

34 Renamo afirmó que un importante número de sus simpatizantes se vio privado de sus derechos durante el proceso de inscripción de votantes y boicoteó las elecciones.

el poco tiempo disponible. Lamentablemente, todos los esfuerzos de la Comisión Europea se dirigieron hacia la movilización de recursos y la identificación de los procedimientos que podrían ajustarse a las especificidades del método seleccionado para la financiación, y no se prestó suficiente atención a la inclusión de todos los indicadores y parámetros de resultados necesarios para garantizar que los problemas sistémicos anteriormente identificados en los procesos electorales pudieran abordarse de manera apropiada.

En este contexto de urgencia, se propuso la financiación del FED para las elecciones locales de 2003 así como las parlamentarias y presidenciales de 2004 dando como motivo que se trataba de una condición necesaria para la estabilización de la democracia en Mozambique y, por tanto, de un objetivo fundamental del noveno FED y de su Programa Indicativo Nacional. Con el fin de mantener la coherencia con la estrategia global de los donantes y el extendido programa de apoyo presupuestario del FED, ya presentes en Mozambique, la Delegación de la CE propuso que el procedimiento para canalizar la contribución adicional del FED destinada al proceso electoral se hiciera en forma de un apoyo presupuestario directo. Debido a la solicitud tan tardía, no se encontraron mecanismos financieros regulares disponibles para su ejecución, salvo un incremento global de la dotación del apoyo macropresupuestario a la que se añadieron varias condiciones especificadas en un memorándum de entendimiento sobre los procesos electorales 2003-2004, que fue firmado por el PNUD (en representación de un grupo de donantes), la Comisión Europea y el Gobierno (Ministerio de Hacienda).

203

Las condiciones en el memorando de entendimiento incluyeron un plan de acción en el que se detallaba todas las actividades; las estimaciones de costes para ambos acontecimientos electorales así como las fuentes de verificación; un grupo de coordinación (Grupo de Trabajo de los donantes) coordinado por la CNE/STAE para aclarar y evaluar las aportaciones necesarias procedentes de la comunidad internacional; informes periódicos sobre los gastos tanto presupuestarios como de ejecución y, por último, los mecanismos de evaluación. Estos incluían los informes finales del PNUD y el Consejero electoral de la UE, la Misión de Apoyo y Observación Electoral de la UE, las misiones de otros observadores, la CNE y la STAE. Aunque las condiciones que figuran en el memorando de entendimiento no estaban en consonancia con los principios del apoyo presupuestario, establecieron un control necesario sobre la ayuda financiera concedida al proceso electoral y constituyeron una garantía de que los fondos se utilizarían para asegurar que las elecciones se celebraran a tiempo.

La decisión de la Comisión Europea de incrementar la contribución global al proyecto de apoyo presupuestario haciendo transitar los fondos a través del Ministerio de Hacienda implicó también que la STAE presentara un presupuesto electoral detallado a éste y que el ministerio pudiera desembolsar los fondos únicamente en función de dicho presupuesto. Una planificación y preparativos presupuestarios con mayor antelación por parte de la STAE hubieran ayudado al Ministerio de Hacienda en este cometido, como lo haría un apoyo presupuestario anticipado, en caso de volver a utilizar este mecanismo. En la precipitación del momento, la Comisión Europea no contempló la posibilidad de prestar asistencia técnica directa, con la excepción de un consejero electoral contratado bilateralmente por los Estados miembros, que presentaba sus informes directamente a la troika de la UE y desempeñó

un papel crucial de intermediario entre los donantes y los organismos de gestión electoral. El PNUD también tuvo una presencia técnica muy limitada y no pudo influir en el proceso³⁵.

El coste total del proceso electoral en 2004 fue de 21 millones de euros, y la contribución de la Comisión Europea ascendió a un total de 16,4 millones de euros. La tendencia a disminuir los costes electorales mostró la mayor estabilidad de que gozan las instituciones del Estado, cuyo presupuesto ya cubría una mayor parte de los gastos. Por otra parte, las autoridades de Mozambique siguieron dependiendo en gran medida de la contribución de la CE para la organización de sus propias elecciones.

Además de financiar la organización de las elecciones y equilibrar el apoyo prestado a los organismos de gestión electoral, la Comisión Europea financió a través del IEDDH una convocatoria de propuestas para micro y macro proyectos de varias organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en el ámbito de los procesos electorales. Esta medida garantizó el equilibrio de la organización de las elecciones mediante un mejor acceso a la información sobre el proceso electoral y los derechos de los ciudadanos, a través de medios de comunicación más libres e interactivos dirigidos a grupos potencialmente desfavorecidos, lo que coincide con los objetivos de gobernanza en un contexto más amplio.

Las elecciones de 2003 y 2004, pese a la buena organización logística y la ausencia de episodios violentos durante las jornadas de las elecciones, pusieron de manifiesto los mismos problemas (listas de votantes infladas, el uso de tres listas diferentes de inscripción de electores, un número impreciso de votantes registrados y de colegios electorales, gran cantidad de duplicados) observados en los procesos electorales anteriores, a los que se añadieron problemas más graves con la tabulación de los resultados, la adjudicación de papeletas en controversia, los fraudes observados y una muy baja participación.

En el caso de las elecciones presidenciales de 2004, en particular, el elemento más grave fue la utilización de tres tipos de listas de inscripción de votantes el día de las elecciones (a saber, las listas de 1999 así como las actualizadas en 2003 y en 2004). Es muy probable que la utilización incoherente de las tres listas de inscripción haya privado de nuevo de sus derechos a varios votantes³⁶. La tabulación de los resultados tomó mucho tiempo, con deficiencias técnicas y administrativas que despertaron

35 Por otra parte, el PNUD sólo contaba con un millón de dólares a través de un fondo fiduciario integrado por varios donantes para proporcionar asistencia electoral a la STAE, y aun cuando originalmente presentó a 5 asesores técnicos, se redujo luego a solamente un experto técnico principal y un experto en tecnologías de la información y la comunicación bajo indicaciones precisas de la STAE.

36 El período de inscripción se llevó a cabo en sólo 17 días y el objetivo era registrar a los nuevos votantes, a los que se habían mudado de residencia y suprimir de la lista los nombres de las personas fallecidas y de las que aparecían por duplicado. El número oficial de votantes que se dio fue superior a los 9 millones, lo que no parecía exacto teniendo en cuenta los factores demográficos de Mozambique. Una cifra más realista es entre 6,7 y 7,8 millones de votantes. El director de la STAE también declaró en noviembre que la lista de votantes había sido informatizada, corregida y consolidada, cuando el día de las elecciones se puso claramente de manifiesto que no era cierto. Algunas listas de votantes fueron enviadas a colegios electorales equivocados, otras no llegaron. La STAE no pudo presentar una lista completa de los colegios electorales, lo que habría indicado no sólo su ubicación, sino también los números correspondientes de votantes por cada colegio electoral según la lista. Es fácil elaborar hojas de resultados simuladas si no hay medios para verificar el número real de colegios electorales ni comparar el número de las hojas con el de los colegios.

sospechas y pusieron en tela de juicio la integridad del resultado final³⁷. Consideraciones políticas aparte, desde un punto de vista puramente técnico, el proceso de 2004 representó un retroceso en el desarrollo global de la gobernanza del país. A juicio unánime, estas elecciones, pese a ser la tercera generación a nivel nacional y el quinto acontecimiento electoral en el país, habían sido mal administradas.

El modelo partidista elegido para que la CNE³⁸ garantizara la transparencia en el proceso electoral y la participación adecuada de la oposición, en la práctica terminó obstaculizando el desarrollo de una conciencia cívica e institucional en los órganos de la administración electoral. Las decisiones de la CNE, adoptadas muy a menudo en función de la línea de los partidos y no necesariamente de acuerdo con los intereses de la institución o del proceso electoral, dieron lugar a un organismo de gestión electoral excesivamente politizado y erosionaron la imagen de la CNE como institución independiente e imparcial. La decepcionante actuación de su mecanismo de ejecución, también excesivamente politizado y directamente relacionado con el Gobierno, también fue blanco de la controversia. La polémica elección local en Moçimboa da Praia, celebrada 6 meses después de las elecciones presidenciales, demostró que, pese a las críticas del Tribunal Constitucional y diversos informes de observadores, la CNE continuaba siguiendo su programa político³⁹.

C) EVALUAR EL APOYO PRESUPUESTARIO COMO MEDIO PARA PROPORCIONAR APOYO ELECTORAL

205

Aumentar el apoyo macropresupuestario al Estado fue una solución interesante para responder positivamente a la solicitud tardía de apoyo electoral por parte del Gobierno de Mozambique. También fue la única manera de activar la rápida puesta a disposición de los fondos necesarios para hacer posible el proceso. La ausencia de referencia alguna a un apoyo a las elecciones en el documento de estrategia nacional situó efectivamente a la Delegación de la CE en una posición política muy delicada cuando el Ordenador Nacional vino a solicitar ese apoyo. Con todo, la calidad de los resultados se resintió. Sin embargo, cabe mencionar que las deficiencias sistémicas identificadas en el proceso electoral de 2004 de todos modos no hubieran podido corregirse visto el poco tiempo disponible.

A pesar de que la solución de financiar el proceso electoral mediante el incremento del apoyo presupuestario pueda parecer una opción más bien pasiva a primera vista, en realidad proporcionó a la

37 Este proceso se vio empañado por la falta de transparencia, ya que el CNE denegó el acceso a los observadores. En el último momento, se suministró un nuevo programa informático diseñado por una empresa vinculada a Frelimo sin previa consulta y que presentaba escasas medidas de seguridad. También había sido programado para aceptar un número de 566 colegios electorales más en relación con el número total. El programa informático rechazó en algunos casos resultados válidos. El 8,7% de las hojas de resultados fueron rechazadas por el CNE en circunstancias controvertidas.

38 De hecho, el actual CNE está integrado por 19 miembros, un presidente prácticamente nombrado por el Gobierno, dos vicepresidentes y 16 miembros ordinarios propuestos por los partidos políticos en proporción a su representación en el Parlamento. En la práctica, 10 miembros del CNE pertenecen a Frelimo y 8 a Renamo.

39 La principal controversia en este asunto consiste en el número inusualmente elevado de votos no válidos, el 5,4% en comparación con el 2,6% en 2003 y la denuncia del candidato perdedor de Renamo de que el personal de la STAE había anulado deliberadamente los votos a su favor.

Delegación de la CE un gran peso político que ahora puede utilizarse en las negociaciones actuales sobre la futura reforma electoral. La política de Mozambique es de tal complejidad, que la Comisión Europea tiene motivos válidos para seguir participando en esta esfera y utilizar la influencia que le proporciona el apoyo presupuestario para obtener un compromiso de reforma en el plano gubernamental.

La ventaja de una estrategia de apoyo presupuestario consiste en que el Gobierno socio asume una mayor responsabilidad ante los donantes y su propio Parlamento respecto a su presupuesto global. En teoría, este tipo de apoyo, aun cuando obliga al Gobierno socio a someter su presupuesto global al control externo y la auditoría, se ve compensado por un enfoque menos intervencionista de parte de la comunidad de donantes, que luego evaluaría el desempeño del gobierno socio en base a objetivos generales de gestión financiera sana y reducción de la pobreza en lugar de basarse en actividades aisladas.

En el contexto de urgencia en el que se prepararon las elecciones de Mozambique, el instrumento cumplió efectivamente su finalidad de hacerlas posible. El resultado global parece indicar que el apoyo presupuestario como mecanismo surtió efecto en términos de apoyo electoral, pese a las serias y numerosas reservas. Entre las preocupaciones más comunes en relación con la estrategia de apoyo presupuestario figura la ausencia de un control específico de los gastos y al hecho de que no hay ningún medio de asignar los fondos de acuerdo con criterios de referencia técnicos y políticos precisos con el fin de garantizar que se dedican a abordar los problemas sistémicos. En otras palabras, el instrumento no permite ejercer ninguna influencia sobre los aspectos técnicos del proceso.

206

En el contexto de Mozambique, la escasa asistencia técnica solicitada por la STAE y proporcionada por el PNUD complicó aún más la situación. Las dudas respecto a la utilización del apoyo presupuestario para el apoyo electoral proceden también de quienes concibieron este enfoque, ya que consideran que el sector electoral está demasiado orientado a los resultados y demasiado sensible desde el punto de vista político como para integrarlo en un enfoque general del apoyo presupuestario. Sin embargo, en países como Mozambique, donde la Comisión Europea sigue figurando entre los proveedores más importantes de apoyo para los procesos electorales, no cabe duda alguna que sería conveniente explorar las posibilidades que ofrece el enfoque presupuestario sectorial. De hecho, podría representar la solución de compromiso necesaria entre las instancias puestas de relieve anteriormente, aunque cabe subrayar que en el ámbito del apoyo electoral, el enfoque por proyectos sigue siendo el más indicado.

Mozambique pronto se encontrará ante tres niveles diferentes de elecciones (provinciales en 2007, 33 municipales en 2008 y elecciones parlamentarias y presidenciales en 2009). Para la próxima fase del apoyo de la Comisión Europea, es preciso tener en cuenta tres niveles de intervención diferentes: a) la reforma jurídico-constitucional, b) el apoyo tecnológico a las operaciones electorales y la mejora de las deficiencias sistémicas y c) el apoyo específico a la sociedad civil.

La reforma jurídico-constitucional es crucial para obtener resultados también en los demás niveles. Todo apoyo dirigido a solucionar las importantes cuestiones técnicas pendientes no resolverá los problemas endémicos encontrados hasta ahora si la CNE y la STAE no modifican su *modus operandi*. Esta transformación requiere importantes cambios en la forma en que los dos principales partidos

políticos consideran el papel del organismo de gestión electoral. La presión política de la UE debe seguir centrada en impulsar un cambio radical en la estructura de la CNE, en su *modus operandi* y sus mecanismos de decisión, lo que podría lograrse mediante una asistencia jurídica que permita elaborar las disposiciones para la reforma electoral y tengan efectivamente en cuenta las implicaciones técnicas.

No obstante, la intervención de la Comisión Europea exige tomar una decisión crucial sobre el tipo de método que va a favorecerse. La opción de un apoyo presupuestario sectorial podría ofrecer un buen compromiso entre la necesidad de inspirar una gran confianza en las autoridades nacionales y proporcionar los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar la capacidad de la CNE y la STAE en los ámbitos fundamentales en los que se ha mostrado claramente que existen deficiencias.

El apoyo presupuestario sectorial es particularmente apropiado si se cumplen dos requisitos esenciales: 1) la existencia de un marco macroeconómico sano y 2) un nivel de responsabilidad satisfactorio en la gestión de las finanzas públicas. Al adoptar un enfoque de apoyo presupuestario sectorial, es preciso que la Comisión Europea decida si la utilización de los recursos que aporta debe ser “selectiva”, que afecta a determinadas partidas presupuestarias, o no. Debido a la naturaleza específica de las elecciones, el mecanismo más adecuado en caso de utilizarse el apoyo presupuestario podría ser el selectivo.

Para hacer del “proceso electoral” un sector, es preciso vincularlo a la prioridad de reducción de la pobreza, lo que resulta fácil si se reconoce que las elecciones son una de las formas más importantes de facilitar y alentar a los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan a sus vidas y responsabilizar a sus representantes de los resultados. Por tanto, las elecciones representan una etapa decisiva para mejorar la participación de los ciudadanos en la vida política y los objetivos interrelacionados con esta participación en lo que respecta a la reducción de la pobreza, el desarrollo humano y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, antes de considerar el apoyo a los procesos electorales como un sector, la Comisión Europea tiene que verificar que existen en este contexto las condiciones previas generales que caracterizan este enfoque, es decir, una autoridad firme y eficaz a nivel del sector/ministerio (y la imparcialidad en el caso del organismo de gestión electoral); la participación del Gobierno en el proceso (también en la reforma de la legislación electoral); un amplio consenso entre el Gobierno y los donantes sobre las cuestiones fundamentales en materia de política y gestión para el sector (por ejemplo, elegir un nuevo sistema de registro) y, por último, un grado razonable de estabilidad macroeconómica y política que permita la previsibilidad del presupuesto. A la hora de evaluar y dar forma a estas condiciones previas, la Comisión Europea podría ser útil para influir en un proceso más democrático⁴⁰.

Tras el dilema político que plantea la cuestión de saber cuál será la estructura y el *modus operandi* de las próximas CNE y STAE, los problemas técnicos se centrarán principalmente en decidir si deberá iniciarse o no un nuevo proyecto de inscripción de votantes próximamente. Las soluciones

40 Por otra parte, si se diseña un enfoque sectorial del proceso electoral, debe evaluarse como los demás sectores en relación con siete áreas clave: la estabilidad presupuestaria; la capacidad institucional y la memoria la de gestión financiera; los objetivos estratégicos como una serie de tres acontecimientos electorales en el marco global del ciclo electoral de cinco años; el sistema de coordinación de los donantes y los mecanismos de responsabilidad y supervisión.

técnicas que se adopten deben tener en cuenta la noción operativa en su conjunto, desde el modelo de registro de votantes hasta la tabulación de los resultados, pasando por las listas permanentes y actualizadas de votantes, la elaboración previa de una lista de los colegios electorales y la publicación de los resultados a nivel de los colegios electorales. Para ello, será necesario proceder a un cuidadoso estudio de viabilidad sobre el registro de votantes, incluida una encuesta sobre la actitud adoptada en este proceso. La Comisión Europea debería financiar ambos para poder tomar decisiones con conocimiento de causa respecto al modelo que va a decidir apoyar y financiar. Sin embargo, el debate conceptual sobre el modelo y la metodología para la inscripción de votantes no debe hacer olvidar la necesidad de llevar a cabo un análisis minucioso de los problemas que existen actualmente con las listas de votantes, independientemente del futuro modelo que se adopte.

El otro pilar importante de la futura ayuda de la Comisión Europea deberá seguir siendo la sociedad civil. En comparación con 1994 y 1999, la tasa de participación registrada en 2004 fue muy baja, el 36%, aun cuando las listas de votantes habían sido infladas. Con el fin de invertir esta preocupante tendencia, es necesario financiar y realizar un estudio, o una evaluación de las necesidades sobre la actitud de los votantes que permitiera conocer y analizar los motivos de esta abstención. Esta encuesta exhaustiva podría sentar las bases de todos los programas de educación cívica posteriores dirigidos a las necesidades de los votantes y motivarlos, ya que es a través de la participación y el ejercicio de sus derechos cívicos y responsabilidades que pueden hacer posible un cambio, en lugar de dejar que se ahonde la brecha entre electores y elegidos. Este estudio también será útil para que los partidos políticos y los parlamentarios reflexionen sobre cómo responder mejor a sus bases.

En términos más generales, la Delegación de la CE merece todo encomio por haber facilitado la participación de un consejero electoral de la UE, contratado bilateralmente por dos Estados miembros. Efectivamente, desempeñó un papel fundamental de enlace con la STAE, logró alentar algunas decisiones importantes apoyadas por la Comisión Europea y ayudó a los Estados miembros a comprender mejor la complejidad técnica de los procesos. El objetivo general de este cargo fue mejorar la capacidad de la UE para seguir los procesos electorales en Mozambique. No cabe duda alguna de que éste es un ejemplo a seguir por otras delegaciones, es decir, contratar temporalmente un experto en operaciones electorales mediante un contrato marco para esforzarse en seguir desde el punto de vista técnico la aplicación de los programas y proyectos, inclusive cuando están financiados a través de un fondo común.



Anexos

Lista de participantes internacionales, continentales y regionales.....	211
Lista de acrónimos y abreviaturas.....	225
Bibliografía y documentos relacionados.....	231
Agradecimientos.....	236

Lista de participantes internacionales, continentales y regionales

A continuación figura una lista no exhaustiva de las organizaciones internacionales, continentales y regionales que han participado directa o indirectamente en el apoyo electoral de la Comisión Europea en los últimos cinco años¹.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, CONTINENTALES, REGIONALES E INTERGUBERNAMENTALES

EAD/DAP de la ONU, División de Apoyo Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, fue creada en 1992, inicialmente bajo el nombre de Unidad de apoyo electoral, para prestar apoyo técnico en el ámbito del apoyo electoral. El papel principal de la División es examinar las solicitudes de apoyo electoral, a fin de identificar y mantener las normas electorales de la Organización de las Naciones Unidas para llevar a cabo misiones de evaluación de necesidades, asistir a organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras en el diseño de actividades de apoyo electoral, desarrollar estrategias operativas para los componentes electorales de las operaciones de mantenimiento de la paz, mantener una lista de expertos electorales, a fin de facilitar la observación internacional de las elecciones y se utilicen como memoria institucional de las Naciones Unidas en su ámbito. www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, forma parte de las Naciones Unidas y aporta, a escala nacional, asesoramiento sobre las políticas y programas destinados a fortalecer las instituciones y procesos democráticos viables (por ejemplo, los organismos de gestión electoral, los parlamentos, los órganos judiciales, etc.). En sus intervenciones en el ámbito electoral hace hincapié en el fortalecimiento de la capacidad a largo plazo de las instituciones y procesos electorales, así como la sensibilización y la participación de la sociedad civil. El PNUD desempeña también un papel clave en la coordinación a escala nacional entre los donantes y otros agentes nacionales e internacionales en el ámbito del apoyo electoral. Se ocupa a la vez de la coordinación financiera, encauzando los fondos de los donantes para el apoyo electoral, como de la coordinación del apoyo a través de reuniones y foros de coordinación de los donantes. En la mayoría de los casos, cuando las Naciones Unidas prestan apoyo electoral a un país, son representadas por un coordinador/representante residente. En la sede del PNUD, la Oficina de Política de Desarrollo trabaja conjuntamente con la oficina regional para satisfacer las necesidades

1 El contenido relacionado con cada uno de los agentes ha sido elaborado a partir de las siguientes fuentes: sus sitios web oficiales, las Guías sobre los partidos políticos del PNUD, la Guía de las organizaciones de la sociedad civil del PNUD que aborda los sistemas y procesos electorales, el Manual sobre diseño de la administración electoral IDEA y los enlaces de Internet www.idea.int/parties/international_assistance.cfm y www.democracyagenda.org

y prioridades identificadas a nivel nacional, en estrecha colaboración con la División de Apoyo Electoral. www.undp.org/spanish/

OSCE/OIDDH, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la institución de la OSCE que se ocupa de las elecciones, los derechos humanos y la democratización. Con sede en Varsovia, Polonia, la OIDDH promueve los procesos electorales democráticos a través de la observación de las elecciones y dirige proyectos de apoyo electoral que favorezcan una verdadera democracia participativa. Asimismo, ayuda a los Estados participantes en la aplicación de sus compromisos relativos a la dimensión humana. Para ello, presta su experiencia y apoyo práctico a la consolidación de instituciones democráticas mediante programas a largo plazo destinados a fortalecer el Estado de Derecho, la sociedad civil y la gobernanza democrática. www.osce.org/odhir

International IDEA, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), fue fundado en 1995 con el mandato de brindar apoyo a una democracia sostenible en todo el mundo. El Instituto trabaja tanto con las nuevas democracias como con las antiguas, ayuda a desarrollar y fortalecer las instituciones y la cultura de la democracia. Trabaja a escala internacional, regional y nacional, en asociación con diversas instituciones. IDEA recurre a la comparación de experiencias, al análisis y al diálogo profundo con los profesionales para identificar ejemplos de buenas prácticas y elaborar herramientas y guías sobre el apoyo de la democracia. Ofrece publicaciones periódicas, un sitio web cada vez más amplio y varias bases de datos. Forma redes de expertos, elabora material didáctico y proporciona asesoramiento estratégico sobre cuestiones relacionadas con su programa de trabajo. IDEA trabaja con la comunidad de proveedores de asistencia internacional, pero también con los agentes locales en África, Asia, América Latina, los Estados árabes y en el Cáucaso meridional. www.idea.int

OIM: Organización Internacional para las Migraciones, es una organización intergubernamental fundada en 1951 con la misión de reasentar a las personas desplazadas, los refugiados y migrantes europeos. En la actualidad gestiona una amplia variedad de actividades de gestión de la migración en todo el mundo. Asimismo, ha adquirido una considerable experiencia en la organización y la gestión de la inscripción de votantes y los comicios en el exterior del país en nombre de los gobiernos interesados, principalmente para aportar apoyo a las poblaciones de refugiados y personas desplazadas en el proceso electoral. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>

OEA, Organización de los Estados Americanos, a través de su Departamento para la Promoción de la Democracia, ha observado las elecciones en la mayoría de sus Estados miembros y proporciona apoyo electoral a otros países miembros de las Américas con el fin de contribuir a garantizar la transparencia y la integridad del proceso electoral. Guiada por los principios de la Carta Democrática, la OEA también apoya los esfuerzos a favor de la descentralización gubernamental, la modernización de los partidos políticos, el fortalecimiento de las legislaturas nacionales y la consolidación de los valores y la cultura democrática. Asimismo, trabaja para fomentar un mayor papel de la sociedad civil en la toma de decisiones. www.oas.org

UA, la Unión Africana, la más reciente de las organizaciones continentales, empezó hace poco a fortalecer, dentro de su Departamento de Asuntos Políticos, la División de derechos humanos y democratización, con el fin de responder a las solicitudes de apoyo electoral, ya sea de observación o de asistencia técnica. Proporcionó por primera vez apoyo electoral a Liberia, para las elecciones presidenciales en 2005, pero a su vez necesita asistencia técnica para convertirse en un buen proveedor de apoyo electoral. www.africa-union.org

(SADC PF), Foro Parlamentario de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional es un organismo regional que reúne a doce parlamentos. Los objetivos del foro incluyen fomentar la democracia multipartidista, la buena gobernanza, la igualdad entre hombres y mujeres y la estabilidad política en la región así como el respeto del Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por lo tanto, presta gran atención a la observación de las elecciones en sus Estados miembros y sus operaciones han ayudado a desarrollar y adoptar las normas electorales de la SADC, que luego se utilizan como criterios de referencia para evaluar la administración y la celebración de las elecciones en la región. Asimismo, además de observar las actividades de votación y recuento, ha decidido ampliar sus misiones a otras fases del proceso electoral, es decir, la fase que precede las elecciones y la fase posterior: www.sadcpf.org/index.php

ORGANIZACIONES ESPECIALIZADAS Y CONSORCIOS A ESCALA MUNDIAL

Contrato marco de la Comisión Europea - Lote 7: cultura, gobernanza y asuntos interiores; Para las acciones que ascendieran a menos de 200 000 euros, la Comisión Europea estableció un contrato marco destinado a un consorcio de empresas y organizaciones que prestan servicios en todas las etapas del ciclo del proyecto. En el caso del apoyo electoral, el lote en cuestión hasta finales de 2007, es el correspondiente a la cultura, la gobernanza y asuntos interiores. El apoyo electoral figura en el subsector de apoyo a la democratización, que abarca: el proceso de democratización (incluida la educación cívica), las causas sociales y políticas de los conflictos (prevención de conflictos), las elecciones (el censo, el apoyo a los procesos electorales y supervisión...), el papel y el funcionamiento del Parlamento, la ciudadanía (legitimidad de la representación, participación y responsabilidad política). Por lo general, el consorcio cubre un amplio abanico de actividades y está integrado por sociedades u organizaciones seleccionadas por un período de dos años. Asimismo, el consorcio elegido responde a las solicitudes de expertos y servicios de apoyo electoral en general, que recibe de las delegaciones, pero también de los servicios centrales de la Comisión Europea para misiones de exploración destinadas a la misión de apoyo y observación electoral. Su experiencia interna en materia de apoyo electoral se basa en la presencia de expertos electorales especializados, que trabajan a tiempo completo en las organizaciones del consorcio. La lista de consorcios se encuentra en: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/tender/gestion/index_en.htm

IFES, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, fundada en 1987, es una organización sin fines de lucro que trabaja para el desarrollo de las sociedades democráticas. Tiene su

sede en los EE.UU. en Washington, DC, pero también cuenta con oficinas en más de 20 países. La IFES proporciona asistencia técnica a las nuevas democracias en los ámbitos de la administración electoral, el desarrollo de la sociedad civil, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la gobernanza. En 2004, IFES creó el Centro para la gobernanza de transición y posconflictual para dirigir programas destinados a mejorar la estabilidad política en los Estados frágiles o fallidos para fomentar la democracia a través de un proceso político. El Centro tiene por objeto reducir los efectos desestabilizadores para la gobernanza de las amenazas nacionales, regionales y transnacionales que plantea el terrorismo, la corrupción y la delincuencia provocados por procesos políticos violentos, conflictuales, fraudulentos o controvertidos así como por una sociedad civil inexistente y sistemas judiciales inadecuados. www.ifes.org

CentroCarter, la misión del Centro Carter es ayudar a crear un mundo en el que todos los hombres, todas las mujeres y todos los niños puedan vivir en paz y con buena salud. Fundada en 1982, esta asociación caritativa ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población en más de 65 países. A través de su programa a favor de la democracia, el centro da un seguimiento electoral internacional, trabaja para fortalecer la capacidad de las organizaciones cívicas con el fin de que participen en la formulación de las políticas gubernamentales y promueve el Estado de Derecho. Los observadores analizan las leyes electorales, evalúan el proceso de inscripción de votantes, los esfuerzos para la educación de los votantes y la apertura de las campañas, especialmente la competitividad, la libre participación en el proceso electoral y el acceso a los medios de comunicación. www.cartercenter.org

MacDougall Trust es una obra caritativa independiente orientada a la educación creada en 1948. El Fondo tiene como finalidad hacer avanzar el conocimiento y fomentar la investigación en ciencias políticas y económicas, sobre las funciones gubernamentales y los servicios prestados a la comunidad por organismos públicos y benévolos, sobre los métodos electorales y la selección de los líderes tanto en el gobierno como en los órganos de representación. Asimismo, en la democracia representativa, sus formas, funciones, su desarrollo y las instituciones asociadas. Cumple su cometido principalmente a través de la publicación periódica de *Representation: the Journal of Representative Democracy* así como la conservación y desarrollo de la biblioteca Lakeman de estudios electorales. www.electoral-reform.org.uk/ers/mcd

ERIS, Servicios Internacionales de Reforma Electoral, es una división de la Sociedad de Reforma Electoral de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (ERS), fundada en 1884 para desarrollar la democracia en el Reino Unido y en el extranjero. La finalidad de ERIS es proporcionar un amplio servicio de asesoramiento para todas las democracias y se constituyó en forma de instituto independiente y apolítico. Con un personal con sede en Londres y una oficina regional en África, ERIS trabaja en colaboración con las comisiones electorales nacionales y organizaciones de la sociedad civil o por cuenta de donantes internacionales para facilitar apoyo especializado a las elecciones o a la democratización. www.eris.org.uk

ENEMO es una red europea de organizaciones de observación electoral creada en 2001. Fomenta la participación de las organizaciones cívicas en la supervisión de las elecciones. Con el fin de hacer participar, educar y capacitar a los ciudadanos de manera eficaz, la red promueve normas para la observación electoral de sus miembros, apoya proyectos de intercambio internacional entre ellos, desarrolla recursos de información a escala europea sobre la legislación y los sistemas electorales y proporciona apoyo internacional a sus miembros. www.gong.hr/enemo

NDI, Instituto Democrático Nacional, es una organización sin fines de lucro con sede en los EE.UU. y apoyada por el partido Demócrata estadounidense, que trabaja para fortalecer y ampliar la democracia en todo el mundo. Con una red mundial de expertos voluntarios, el NDI proporciona asistencia práctica a los responsables cívicos y a los dirigentes políticos que defienden los valores, las prácticas y las instituciones democráticas. El NDI trabaja con los demócratas de todas las regiones del mundo para crear organizaciones cívicas y políticas, salvaguardar las elecciones y fomentar la participación ciudadana, la transparencia y la responsabilidad en el gobierno. Con el Centro Carter, el NDI ha desarrollado y aplicado proyectos con el fin de capacitar a las organizaciones de observadores nacionales para llevar a cabo una tabulación paralela de los votos o muestreos de los resultados parciales. www.ndi.org

IRI, el Instituto Republicano Internacional, es una organización sin fines de lucro cuyo objetivo es promover la democracia en el mundo. El IRI implementa un gran número de programas internacionales para promover y fortalecer los ideales y las instituciones democráticas. Estos programas están estructurados para satisfacer las necesidades de los participantes en el país de recepción e incluyen la formación sobre temas como la responsabilidad cívica, el proceso legislativo para los funcionarios del Estado recién elegidos, la organización de los partidos políticos y campañas electorales. www.iri.org

REDES MUNDIALES, REGIONALES Y NACIONALES Y ASOCIACIONES DE ORGANISMOS DE GESTION ELECTORAL

ACEEEO, es una asociación no partidista creada en 1991. Sus principales objetivos son favorecer elecciones libres, democráticas y justas, fomentar la institucionalización y profesionalización de los procesos y los procedimientos democráticos, apoyar el desarrollo de los sistemas electorales abiertos y democráticos en la región y proporcionar un foro no partidista y políticamente neutral para el intercambio de información entre los agentes y expertos electorales. Sus actividades incluyen el apoyo a la tecnología electoral, la reforma de la financiación de las campañas y la participación de los ciudadanos en el proceso electoral. www.aceeeo.org

Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) es una asociación de organismos electorales, creada en 1991, para promover la cooperación entre las organizaciones y asociaciones establecidas de conformidad con los Protocolos Tikal y Quito. Ha ampliado el alcance potencial de cooperación a fin de facilitar, en la medida que lo permitan sus recursos, apoyo y

asistencia a los miembros que lo soliciten. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), creado en 1983 en Costa Rica, ejerce la Secretaría Ejecutiva en estas redes.

Asociación de Organismos Electorales del Caribe (ACEO): creada en 1998 para fomentar la cooperación y asistencia mutua entre las autoridades electorales del Caribe y la utilización de procesos electorales que garanticen elecciones libres, justas y pacíficas. Estos objetivos se han logrado parcialmente a través del fortalecimiento de las organizaciones y administradores electorales independientes e imparciales; la puesta en marcha de procedimientos electorales transparentes para ganar la confianza de la opinión pública; la organización de un foro para el intercambio de experiencias, información y tecnologías relacionadas con las elecciones así como la creación en el Caribe de un centro de recursos para la investigación y la información. www.ifes.org/caribbean

AAEA, es una asociación de autoridades electorales africanas fundada en 1997 en forma de una organización de prestaciones mutuas dedicada a la profesionalización de la administración electoral mediante el intercambio de información y la cooperación en red regional. La asociación fomenta las elecciones libres y justas con una gestión independiente e imparcial por parte de las organizaciones y los administradores, procedimientos electorales abiertos y transparentes para ganar la confianza de la opinión pública y la participación de los ciudadanos, los candidatos y las ONG no partidistas en el proceso electoral. Sus actividades incluyen la observación de las elecciones, la formación, mesas redondas e intercambios educativos. www.ifes.org/afrassoc1

SADC, Comunidad para el Desarrollo del África Meridional es una red de apoyo electoral a escala regional. Varias redes de apoyo electoral se especializan en la supervisión y la observación de elecciones, mientras que muchas se dedican a apoyar los organismos de administración electoral en ámbitos como la investigación electoral, la formación y la educación o información a los votantes. Las redes de apoyo electoral pueden ser socios eficaces de los organismos de administración electoral, utilizando sus vínculos en las comunidades locales y su acceso a los fondos, en particular fondos de donantes en las democracias emergentes, para aumentar la base de competencias de los miembros de estos organismos y el flujo de información que entra y sale de ellos.

PIANZEA, Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelandia, es una asociación semiformal de administradores electorales que trabajan en la región del Pacífico. La red fue creada en 1997 y su objetivo es, en el marco de una asociación que agrupa a los administradores electorales locales del Pacífico, facilitar y fomentar la libre circulación de información electoral entre los países miembros y proporcionar asistencia siempre que sea posible. Las administraciones reconocidas como miembros de PIAZEA son Samoa Americana, Australia, Islas Cook, Fiji, Polinesia Francesa, Guam, Kiribati, Estados Federados de Micronesia, Nueva Caledonia, Nueva Zelandia, Niue, República de Palau, Papua - Nueva Guinea, Samoa y las Islas Salomón y la Comisión Electoral de Australia se ocupa de su secretaría.

GEO, Organización Global Electoral: el desarrollo de asociaciones regionales de organizaciones electorales y la creciente internacionalización de las elecciones mediante la promoción de las normas internacionales dio lugar a la creación de un foro mundial para discutir la colaboración de los organismos de gestión electoral. La conferencia de la Global Electoral Organisation (GEO), celebrada por primera vez en Ottawa en abril de 1999, es una reunión mundial de asociaciones regionales de agentes electorales.

Elecciones Canadá (www.elections.ca), el **Instituto Federal de México** (www.ife.org.mx), la **Comisión Electoral de Australia** (www.aec.gov.au), la **Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica** (www.elections.org.za) y el **Tribunal Supremo Electoral de Brasil** (www.tse.gov.br/internet/index.htm) son autoridades electorales independientes en sus respectivos países que, además de sus servicios nacionales, disponen de un componente internacional que proporciona apoyo electoral. A lo largo de los años, estos componentes internacionales han desarrollado una sólida experiencia en programas de apoyo electoral y contribuyen en general al desarrollo de capacidades, prestan asesoramiento técnico cuando se los solicitan y pueden enviar personal experimentado a las misiones internacionales de apoyo electoral.

Instituto Electoral de África Austral (EISA) es una organización sin fines de lucro fundada en 1996. Su misión es fortalecer el proceso electoral, la buena gobernanza, los derechos humanos y los valores democráticos. Sus actividades incluyen la investigación, el desarrollo de capacidades, la representación y otras intervenciones específicas. La organización atiende a gobiernos, comisiones electorales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones que trabajan en los ámbitos de la democracia y la gobernanza en toda África. Los principales ámbitos que abarcan sus programas incluyen la democracia, la gestión de conflictos y la educación electoral, las elecciones y los procesos políticos así como las votaciones y los servicios electorales. www.eisa.org.za 217

Akina Mama wa Afrika (AMwA) es una organización de desarrollo no gubernamental, internacional, panafricana fundada en 1985. Mediante la coordinación de las iniciativas locales, regionales e internacionales Akina Mama es un foro de movilización, cooperación en red, información, representación y formación para las mujeres africanas, fortaleciendo así su capacidad de influir en las políticas y las decisiones. En 1996, AMwA creó el African Women's Leadership Institute (AWLI), un instituto para fomentar la capacidad de liderazgo de la mujer africana, como parte de su programa para África. <http://akinamama.org>

Femmes Africa Solidarité (FAS) es una organización no gubernamental internacional que existe desde 1996. Su objetivo es fomentar la participación de la mujer en los procesos políticos. También envía misiones de mantenimiento de la paz y de investigación para evaluar y redefinir el papel que desempeñan las mujeres en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz en zonas en situación posterior a un conflicto. Sus principales actividades incluyen la educación de los votantes, las misiones de observación electoral, talleres de formación y el apoyo a los

intercambios de información y experiencias entre las mujeres y sus asociaciones en numerosos lugares de África. www.fasngo.org

Gender Links es una organización sin fines de lucro creada en 2001. Su objetivo es incrementar la participación y representación de la mujer en el proceso electoral y en la función política. Asimismo, realiza investigaciones sobre las disparidades entre hombres y mujeres en las estructuras internas y el contenido editorial de los medios de comunicación con el fin de transformar las relaciones entre hombres y mujeres. Su objetivo es fortalecer la capacidad de comunicación de los activistas en este ámbito, así como la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Gender Links también aprovecha sus conocimientos especializados y experiencia para proporcionar servicios de investigación y asesoramiento sobre las cuestiones que afectan a la igualdad entre hombres y mujeres y la gobernanza en general. www.genderlinks.org.za

Institute for Education in Democracy (IED) es una organización no gubernamental creada en 1993. Su misión es fomentar la democracia en África. Desde su nacimiento, IED ha encabezado, con una óptica no partidista, el seguimiento del proceso democrático en Kenia y en otros lugares de África a través de programas sobre el proceso electoral, la educación de los votantes, la investigación y la asistencia técnica. Sienta sus bases en un enfoque no partidista y en la idea de que una ciudadanía informada es una ciudadanía capacitada para actuar, que puede participar en el desarrollo de su país. www.iedafrica.org

218

Research Group on the Democratic, Economic and Social Development of Africa (GERDDES-AFRICA), grupo de estudio e investigación creado en 1990, es una red no partidista panafricana cuya finalidad es fomentar la democracia en favor del desarrollo socioeconómico y desarrollar las competencias africanas en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos. El organismo de gestión de programas de GERDDES, el Centro Internacional de Investigaciones sobre la Democracia y el Desarrollo (IRCD), se ocupa de la organización y observación de las elecciones y participa en la mediación social y política. www.gerddes.org

Centro de Investigación y Documentación del África Austral (SARDC) es un centro de información regional independiente, tiene por objeto mejorar la eficiencia de los principales procesos de desarrollo en la región de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC). Uno de los principales objetivos del SARDC es ayudar a los gobiernos, las organizaciones y las poblaciones de la región de la SADC a delegar con rapidez y eficacia los poderes a la población y a lograr su participación en el desarrollo. El programa Democracia sostenible proporciona documentación y publicaciones sobre las elecciones en la región del África meridional. Otras actividades del centro incluyen la recopilación y el suministro de información pertinente y accesible, de acuerdo con las perspectivas nacionales y regionales así como el desarrollo de capacidades para la recopilación, almacenamiento y accesibilidad de la información de una manera sostenible. www.sardc.net

ORGANIZACIONES ESPECIALIZADAS ASIATICAS

Red Asiática para la celebración de elecciones libres (ANFREL) fue constituida en 1997 como una red regional de organizaciones de observación electoral y derechos humanos. Su finalidad es apoyar las iniciativas y los procesos de democratización en Asia. Entre sus actividades, se cuenta el desarrollo de capacidades, la formación y el apoyo a la observación electoral de los grupos locales y los grupos de presión así como la difusión de los resultados de las elecciones o de información en relación con la democracia. La red ANFREL ha tratado de garantizar la integridad, credibilidad y transparencia de los procesos electorales en países como Camboya, Filipinas, Indonesia, Sri Lanka, Nepal, Bangladesh, Timor Oriental y Tailandia. www.anfrel.org

Asia-Pacific Civic Education Network (APCEN) es una red de organizaciones de educación cívica en la región Asia-Pacífico. Su objetivo principal es establecer una comunicación eficaz entre las agrupaciones que promueven la educación cívica en sus respectivos países. Las primeras actividades de la red son difundir información sobre la reforma de la educación cívica a través de su red electrónica y su sitio web y organizar conferencias y talleres sobre educación cívica, la democracia y la gobernanza democrática. <http://apcen.edfac.usyd.edu.au/>

ORGANIZACIONES ESPECIALIZADAS LATINOAMERICANAS

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) forma parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, una organización no gubernamental independiente creada en 1980. Proporciona asesoramiento técnico electoral y la promoción de las elecciones, los valores de una cultura democrática y la participación política de todos sin discriminación. Sus actividades incluyen la observación de las elecciones, la investigación y análisis, así como cursos y seminarios de formación para los organismos electorales de América Latina y el Caribe. www.iidh.ed.cr/comunidades/RedElectoral

Conciencia es una organización no partidista sin fines de lucro que cree que la participación política responsable es una obligación del ciudadano. Su misión consiste en sensibilizar a las personas respecto a su condición de ciudadanos transmitiéndoles ideales democráticos y republicanos a fin de que ejerzan su ciudadanía no sólo como un derecho sino como una responsabilidad y participen activamente en el desarrollo social y la vida cívica en Argentina. Conciencia implementa programas destinados a informar y educar y cuenta con 36 sedes y grupos de trabajo en todo el país. Asimismo, ha creado una red panamericana que apoya en 16 países. www.concienciadigital.com.ar

ORGANIZACIONES QUE TRABAJAN ESENCIALMENTE EN EL APOYO A LOS PARTIDOS POLITICOS

Unión Interparlamentaria (UIP) es la primera organización internacional de parlamentos y representa un polo de referencia del diálogo mundial e intercambio de conocimientos sobre los parlamentos y la democracia representativa. Su programa sobre la democracia representativa tiene por objeto hacer avanzar el conocimiento en el ámbito parlamentario, asistir las elecciones parlamentarias y apoyar a las instituciones parlamentarias. www.ipu.org

Acción Mundial de Parlamentarios es una red de más de 1 300 legisladores de 114 parlamentos, que se ha comprometido a promover la democracia, la paz, la justicia y el desarrollo en el mundo entero. www.pgaction.org

Asociación Parlamentaria del Commonwealth está integrada por parlamentos y legislaturas nacionales, provinciales, estatales y territoriales de los países de la Commonwealth. Los miembros comparten la misión de la asociación, es decir, promover el conocimiento y la comprensión de la democracia parlamentaria y el Estado de Derecho así como los derechos y libertades individuales. Para más información: www.cpahq.org

220

Unión Parlamentaria Africana (APU): esta asociación con sede en Abidján es una organización continental interparlamentaria que reúne a 35 parlamentos nacionales. La APU también facilita los vínculos con los parlamentos de otras regiones, contribuyendo a promover la democracia y el logro de los objetivos de la Organización de la Unidad Africana. Para más información: www.parliament.gh/APU/APU.htm

Unión Interparlamentaria Árabe (AIPU): con 22 parlamentos miembros, su misión consiste en fortalecer los contactos y fomentar el diálogo entre los parlamentos árabes, coordinar sus actividades en diversos foros internacionales y con diversas organizaciones regionales, especialmente en el marco de la Unión Interparlamentaria, así como trabajar a favor del fortalecimiento de los conceptos y los valores democráticos en los países árabes. Para más información: www.arabipu.org

Foro Parlamentario Asia Pacífico (APPF): su objetivo consiste en brindar oportunidades para que los parlamentarios de los 27 países miembros identifiquen y discutan asuntos de interés y preocupación comunes. Promueve una mayor cooperación regional, en particular, sobre los progresos de la paz, la libertad, la democracia y la prosperidad, la extensión del libre comercio y la inversión, el desarrollo sostenible y buenas prácticas ambientales así como la paz y la seguridad en la región. www.appf.org.pe

Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA): reúne a 26 Estados miembros que trabajan sobre objetivos comunes como el fortalecimiento del papel del poder legislativo en la democracia y los derechos humanos, la promoción del desarrollo y la armonización de las legisla-

ciones de los Estados miembros así como la integración de un desarrollo sostenible y armonioso en el hemisferio. www.efipa.org/news_en.htm

Inter-Parliamentary Organization of the Association of South East Asian Nations (AIPO): esta organización de ocho países promueve una cooperación más estrecha entre los parlamentos de los países miembros sobre las cuestiones relacionadas con los objetivos de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), a saber, la paz, la estabilidad y el progreso. www.aipo.org

Foro Parlamentario de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC): reúne a 12 parlamentos en el África meridional para apoyar el desarrollo de la democracia en la región, motivados por un legado de lucha contra la privación de los derechos humanos y las libertades civiles. Sus actividades están relacionadas con la observación de elecciones, la resolución de conflictos e incrementar el número de mujeres en los parlamentos. Para más información: www.sadcpf.org

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): es la principal fuente de financiación multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional así como programas para la integración regional y comercial en América Latina y el Caribe. Su labor sobre la gobernanza se centra en la reforma judicial, la gestión del sector público y proyectos sociales en los que participe la sociedad civil. En 2003, la estrategia de modernización del Estado del BID lo llevó indirectamente a trabajar con los partidos políticos para fortalecer los sistemas democráticos. Los proyectos que incluyen un componente vinculado a los partidos políticos se aplican en asociación con el PNUD y otras organizaciones en Nicaragua (véase la página TK). El BID también participa en proyectos de cooperación técnica con la OEA para estudiar los sistemas de partidos políticos en los países andinos y América Central. Para más información: www.iadb.org

NIMD, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, es un instituto de los partidos políticos para los partidos políticos. Su mandato consiste en fomentar el proceso de democratización en las democracias jóvenes aportando apoyo a los partidos políticos, que son los pilares fundamentales de una democracia pluripartidista y parlamentaria. El IMD trabaja de manera estrictamente inclusiva y no partidista. Su objetivo principal es apoyar el proceso de democratización en las jóvenes democracias mediante el fortalecimiento de los partidos como pilares de la democracia a fin de crear un sistema de partidos políticos pluralista, sostenible y que funcione correctamente. www.nimd.org

Fundación Westminster para la Democracia (WFD), financiada por subvenciones del gobierno británico, informa al Parlamento de sus recursos a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ayuda a proyectos encaminados a fortalecer las instituciones democráticas pluralistas. Las iniciativas generalmente se dividen en ocho áreas: sociedad civil, derechos humanos, organizaciones y reforma jurídicas, medios de comunicación independientes, los parlamentos y otras instituciones representativas, partidos políticos, sindicatos, derechos y participación política de

la mujer. La WFD no participa directamente con los partidos políticos, sino que apoya proyectos entre los partidos. Por otro lado, se apoya en los partidos políticos británicos para ponerse en contacto con partidos o movimientos con los que tienen afinidades políticas a fin de proporcionarles asistencia y fortalecimiento. www.wfd.org

Friedrich Ebert Stiftung: vinculada al Partido Socialdemócrata alemán y financiado por el Gobierno de Alemania, la Fundación Friedrich Ebert trabaja en todos los ámbitos de la gobernanza, incluido a través de la formación y la asistencia técnica a los partidos políticos en las democracias emergentes. www.fes.de

Friedrich Naumann Stiftung: fundación independiente que trabaja en 60 países y apoya las iniciativas que promueven el liberalismo, entendido como el progreso de la libertad individual. Por tanto, busca fortalecer las estructuras democráticas, reducir el intervencionismo del Estado, defender la descentralización y la privatización así como la reducción de las reglamentaciones burocráticas. www.fnst.de

Konrad Adenauer Stiftung: comprometida con el movimiento demócrata cristiano, la Fundación Konrad Adenauer ofrece formación política, lleva a cabo investigaciones científicas para proyectos políticos, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya y alienta la unificación europea, promueve el entendimiento internacional y la cooperación en la política del desarrollo. <http://www.kas.de>

Carnegie Endowment for International Peace: organización privada sin fines de lucro cuyo objetivo es fomentar la cooperación entre las naciones y promover la participación internacional activa de los EE.UU. Sus actividades incluyen la investigación, la edición de publicaciones, convocar reuniones y, a veces, la creación de nuevas instituciones o redes internacionales. Uno de sus programas aborda la democracia y el Estado de Derecho. www.carnegieendowment.org

Centre for Democracy and Development: centro cuyo objetivo es promover los valores de la democracia, la paz y los derechos humanos en África, especialmente en el África occidental. Actúa a través de actividades de promoción, formación e investigación en el ámbito de la gobernanza, los derechos humanos, la paz y la seguridad, el medio ambiente, la igualdad entre hombres y mujeres y el desarrollo económico y social. www.cdd.org.uk/index.html

Centre for the Study of Global Governance: esta institución internacional, con sede en la London School of Economics, se dedica a la investigación, análisis y difusión de información sobre la gobernanza mundial. Fomenta la interacción entre académicos, políticos, periodistas y activistas y lleva a cabo investigaciones sobre los principales aspectos de la globalización, como la gobernanza, la sociedad civil y la seguridad mundial. www.lse.ac.uk/Depts/global/

Council for a Community of Democracies: consejo cuyo objetivo es fortalecer la colaboración entre los gobiernos y los defensores de la democracia para constituir una comunidad mundial eficaz de naciones democráticas, tomando como base los acuerdos de la Conferencia

de la Comunidad de Democracias celebrada en Varsovia en junio de 2000. Su misión incluye la promoción de asociaciones para apoyar las prácticas democráticas en los parlamentos elegidos democráticamente y las delegaciones enviadas a las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales. Una biblioteca de la democracia, accesible mediante la solicitud en línea, ofrece numerosos documentos sobre el tema. www.ccd21.org

Netherlands Institute of International Relations (Clingendael): promueve la comprensión de los asuntos internacionales, en particular las cuestiones relacionadas con la integración europea, las relaciones transatlánticas, la seguridad internacional, el estudio de los conflictos, la elaboración de las políticas basadas en los mercados nacionales e internacionales de la energía, en las negociaciones y la diplomacia, así como en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. www.clingendael.org

Instituto Sociedad Abierta (OSI), respaldado por la Fundación Soros, su objetivo es dar forma a las políticas públicas con vistas a promover la gobernanza democrática, los derechos humanos y la reforma económica, jurídica y social. En los países, el instituto tiene una serie de iniciativas de apoyo al Estado de Derecho, la educación, la salud pública y los medios de comunicación independientes. El OSI también forja alianzas, a través de fronteras y continentes, en la lucha contra la corrupción y las violaciones de los derechos. www.soros.org

Lista de acrónimos y abreviaturas

- AAEA** Association of African Election Authorities (Asociación de Autoridades Electorales Africanas)
- ACE** Administración y coste de las elecciones - Red de conocimientos electorales
- ACEEEO** Association of Central and East European Election Officials (Asociación de Responsables Electorales de Europa Central y Oriental) (Hungría)
- ACEO** Association of Caribbean Electoral Organizations (Asociación de Organismos Electorales del Caribe)
- ACP** Estados de África, del Caribe y del Pacífico
- AEC** Australian Election Commission (Comisión Electoral de Australia)
- AIDCO** Oficina de Cooperación de EuropeAid
- ALA** Cooperación Financiera y Técnica con los países de América Latina y Asia
- ALA** Estados de América Latina y Asia)
- AMwa** Akina Mama wa Afrika
- ANFREL** Asian Network for Free Elections (Red Asiática pro Elecciones Libres),
- AP** Autoridad Palestina
- APCEN** Asia-Pacific Civic Education Network (Red Asia-Pacífico de Educación Cívica)
- AT** Asistencia técnica
- BA** Budgetary Aid (Ayuda presupuestaria)
- BDP** Bureau for Development Policy (Oficina de Política de Desarrollo del PNUD)
- BLE** Bureau Local Electoral (Oficina electoral local de Madagascar)
- BRIDGE** Building Resources in Democracy Governance & Elections (Desarrollo de Recursos sobre Gobernanza Democrática y Elecciones)
- BRSP** Bureau for Resource Mobilization and Strategic Partnership (Oficina de movilización de recursos y asociación estratégica del PNUD)
- CAPEL** Centro de Asesoría y Promoción Electoral
- CARDS** Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation for the Western Balkans (Programa de Asistencia a la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización de los Balcanes Occidentales)
- CBM** Conteo de Borda Modificado
- CCE** Correspondants Communaux Electoraux (Representación electoral municipal de Madagascar)
- CE** Comisión Europea
- CEC** Comisión Electoral Central (Cisjordania y Franja de Gaza)
- CEDAW** Convention on the elimination of all form of Discrimination against Women (Convenio sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer)
- CEIA** Electoral Education in Eastern Indonesia (Educación Electoral en Indonesia Occidental)

- CEPPS** Consortium for Election and Political Process Strengthening (Consortio para el Fortalecimiento del Proceso Electoral y Político)
- CLP** Consejo Legislativo Palestino
- CNE** Consejo Nacional Electoral (Mozambique)
- CO** Country Office (Oficina nacional del PNUD)
- COM** Comunicación de la CE
- CORE** Cost of Registration and Elections (Coste del registro y las elecciones)
- CPRW** Convention on the Political Rights of Women (Convención sobre los derechos políticos de la mujer)
- CSP** Country Strategy Paper (Documento de Estrategia por país)
- CTA** Chief Technical Advisor (Asesor Técnico Jefe)
- DAC** Development Assistance Committee (Comité de Ayuda al Desarrollo)
- DAES** Departamnto de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
- DAFO** Debilidades, Amenazas, Puntos fuertes y Oportunidades
- DERP** Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
- DEX** Direct Execution (Ejecución Directa del PNUD)
- DG** DEV Dirección General de Desarrollo
- DG** Dirección General
- DG** RELEX Dirección General de Relaciones Exteriores
- DGG** Democratic Governance Group (Grupo de Gobernanza Democrática)
- DPA** Department of Political Affairs (Departamento de Asuntos Políticos de la ONU)
- DVD** Digital Video Disc (Vídeo disco digital)
- E-Day** Election Day (Jornada electoral)
- E-Poll** Sistema de votación electrónica para operaciones de votación a distancia
- E-Voting** Electronic Voting (Votación electrónica)
- E-Voting.CC** Competence Center for Electronic Participation and Electronic Voting (Centro de competencia para la participación y la votación electrónicas)
- E-gobierno** Utilización de las TIC por parte del Gobierno para intercambiar información/ servicios con los ciudadanos
- EA** Organización de Estados Americanos
- EAD** Electoral Assistance Division (División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos en la ONU)
- ECTAO** EC Technical Assistance Office for West Bank & Gaza (Oficina de Asistencia Técnica de la CE para Cisjordania y Franja de Gaza)
- ECTAT** European Commission Technical Assistance Team (Equipo de Asistencia Técnica de la Comisión Europea en Madagascar)
- EISA** Electoral Institute of Southern Africa (Instituto Electoral de Africa Austral)
- ENEMO** European Network of Election Monitoring Organizations (Red Europea de Organizaciones de Observación Electoral)
- ERSG** Electoral Reform Support Group (Grupo de Apoyo a la Reforma Electoral)

- ETAT** European Union Technical Assistance Team (Equipo de Asistencia Técnica de la UE en Indonesia)
- EUEOM** EU Election Observation Mission (Misión de Apoyo y Observación Electoral de la UE)
- EVM** Electronic Voting Machine (Máquina de votación electrónica)
- EVS** Electronic Voting System (Sistema de votación electrónica)
- EXM** Exploratory Mission (Misión exploratoria)
- EuropeAid** Oficina de Cooperación (CE)
- FA** Financing Agreement (Acuerdo Financiero)
- Fafa** Financial and Administrative Framework Agreement (Acuerdo Marco Administrativo y Financiero)
- FAS** Femmes Africa Solidarité (Solidaridad entre Mujeres Africanas)
- FEC** Fundación Europea de la Ciencia
- FED** Fondo Europeo de Desarrollo
- FP** Financing Proposal (Propuesta financiera)
- FWC** Framework Contract (Contrato Marco)
- GCP** Gestión del ciclo del proyecto
- GEO** Global Electoral Organization (Red Mundial de Organismos Electorales)
- GERDES-AFRICA** Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social (Grupo de estudios e investigación sobre la democracia y el desarrollo económico y social de Africa) **227**
- GIS** Geographic Information Systems (Sistema de Información Geográfica)
- GOTV** Get-Out-The-Vote (Movilizar a los votantes)
- GPA** General Peace Agreement (Acuerdo General de Paz)
- GoI** Government of Indonesia (Gobierno de Indonesia)
- GoM** Government of Mozambique (Gobierno de Mozambique)
- HQ** EC Headquarters in Brussels (Servicios centrales de la CE en Bruselas)
- HQs** Headquarters (Servicios centrales)
- ICD** Instrumento de Cooperación al Desarrollo
- ICERD** International Convention of the Elimination of Racial Discrimination (Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial)
- ICTs** Information and Communications Technologies (Tecnologías de la información y la comunicación)
- IDE** Índice de Democracia Electoral
- IDEA** (International) Institute for Democracy and Electoral Assistance (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral)
- IE** Instrumento de Estabilidad
- IED** Instituto de Educación para la Democracia
- IEDDH** Instrumento Europeo de Democratización y Derechos Humanos
- IEVA** Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
- IFE** Federal Electoral Institute (Instituto Electoral México)

- IFES** International Foundation for Electoral Systems (Fundación Internacional para Sistemas Electorales)
- INSIDE** Campaña de educación al votante a través de los medios de comunicación (Indonesia)
- IPU** Inter-Parliamentary Union (Unión Interparlamentaria)
- IRI** Instituto Republicano Internacional
- JEAP** Joint Electoral Assistance Project (Proyecto conjunto de apoyo electoral)
- JIOG** Joint International Observer Group (Grupo de Observación Internacional Conjunto)
- KIPP** Electoral Education and Monitoring (Educación y supervisión electoral) (Indonesia)
- KMF-CNOE** Comité Nacional de Observación de las Elecciones (Madagascar)
- KPU** Comisión Electoral Indonesia
- LF** Logical Framework (Marco lógico)
- LFA** Logical Framework Analysis/Approach (Marco lógico del análisis/enfoque)
- LFM** Logical Framework Matrix (Matriz del marco lógico)
- LTAs** Long Term Agreements (Acuerdos a largo plazo)
- M** Millones
- M&E** Monitoring and Evaluation (Supervisión y evaluación)
- MEDA** Instrumento de la UE para la aplicación de la Asociación Euromediterránea
- MENGKO** Ministerio coordinador indonesio de asuntos económicos
- MEURO** Millones de euros
- MIRA** Ministerio del Interior y la Reforma Administrativa (Madagascar)
- MMD** Multi-member district (Distrito multinominal)
- MMP** Mixed Member Proportional (Sistema proporcional mixto)
- MP** Member of Parliament (Miembro del Parlamento)
- MRR** Mecanismo de Reacción Rápida
- MTEF** Medium Term Expenditure Framework (Marco presupuestario a medio plazo)
- MUSD** Millions of US Dollars (Millones de dólares estadounidenses)
- MoF** Ministry of Finance (Ministerio de Finanzas)
- MoU** Memorandum of Understanding (Memorando de Entendimiento)
- NAM** Need Assessment Mission (Misión de evaluación de necesidades)
- NAMFREL** National Citizens Movement for Free Elections (Movimiento ciudadano nacional pro elecciones libres en Filipinas)
- NDI** National Democratic Institute for International Affairs (Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales)
- NED** National Endowment for Democracy (Fundación Nacional por la Democracia)
- NEEDS** Network of European Experts for Democracy Support (Red de expertos europeos para la asistencia electoral y la democracia)
- NEO** National Elections Office (Oficina Nacional Electoral en Cisjordania y Franja de Gaza)
- NEX** National Execution (Ejecución nacional del PNUD)
- NIMD** Netherlands Institute for Political Parties (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista)

- NORDEM** Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (Banco de recursos noruego para la democracia y los derechos humanos)
- OATCE** Oficina de Asistencia Técnica de la CE
- OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OCR** Optical Character Recognition (Reconocimiento óptico de caracteres)
- ODM** Objetivos de Desarrollo del Milenio
- OGE** Organismo de gestión electoral
- OIDDH** Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos en la OSCE
- OIM** Organización Internacional para las Migraciones
- OMR** Optical Mark up Reader (Lector de marcas ópticas)
- ON** Ordenador Nacional
- ONG** Organizaciones No Gubernamentales
- ONUMOZ** Misión de Mantenimiento de la Paz de la ONU para Mozambique
- OSC** Organización de la sociedad civil
- OSCE** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- OSI** Open Society Institute (Instituto Sociedad Abierta)
- OSIA** Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición
- OVI** Objectively Verifiable Indicator (Indicador objetivamente verificable)
- PAC** Project Appraisal Committee (Comité de evaluación de proyectos)
- PAJ** Educación para los votantes (Indonesia)
- PANWAS** Comité de Supervisión Electoral (Indonesia)
- PESC** Política Exterior y de Seguridad Común
- PG** Partner Government (Gobierno socio)
- PHARE** Pologne, Hongrie Assistance à la Reconstruction Economique (Programa de ayuda económica a los países de Europa Central y Oriental)
- PIANZEA** The Pacific Islands/Australia/New Zealand Electoral Administrators Network (Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda)
- PIB** Producto Interior Bruto
- PIDCP** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- PIN** Programa indicativo nacional
- PIS** Project Identification Sheet (Formulario de identificación del proyecto)
- PMU** Programme Management Unit (Unidad de gestión del programa)
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PVT** Parallel Vote Tabulation (Tabulación paralela de votos)
- QSG** Quality Support Group (Grupo de apoyo a la calidad)
- RDC** República Democrática del Congo
- RELEX** External Relations (Relaciones Exteriores)
- RP** Representación proporcional
- SA** Sector Approach (Enfoque sectorial)

- SADC-ESN** Southern African Development Community Electoral Support Network (Red de apoyo electoral de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional)
- SADC-PF** Southern African Development Community Parliamentary Forum (Foro Parlamentario de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional)
- SARDC** Southern African Research and Documentation Centre (Centro de Investigación y Documentación del África Austral)
- SDR** Sistema de doble ronda
- SHD** Sustainable Human Development (Desarrollo humano sostenible)
- SMD** Single-member district (Distrito uninominal)
- SMS** Short message service (Servicio de mensajes cortos)
- SOV** Source of Verification (Fuente de verificación)
- SP** Educación política para las mujeres (Indonesia)
- SPSP** Sector Policy Support Programme (Programa de apoyo a la política sectorial)
- SRSR** Special Representative of the Secretary-General (Representante especial del Secretario General)
- STAE** Secretaría Técnica de Administración Electoral (Mozambique)
- SURF** Sub-regional Resource Facility (Facilidad de Recursos Subregional del PNUD)
- TACIS** Technical Aid to the Commonwealth of Independent States (Asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes)
- TCF** Technical Cooperation Facility (Facilidad de Cooperación Técnica)
- TED** Toward Electronic Democracy (Hacia la democracia electrónica)
- TOR** Terms of Reference (Mandato / Términos de referencia)
- TOT** Training of Trainers (Formación de formadores)
- TSE** Tribunale Supremo Eleitoral (Tribunal Supremo Electoral)
- TUE** Tratado de la Unión Europea
- UA** Unión Africana
- UE** Unión Europea
- UIP** Union Interparlamentaria
- UNIORE** Unión Interamericana de Organismos Electorales
- VA** Voto alternativo
- VB** Voto en bloque
- VBP** Voto en bloque por partido
- VICI** Voter Information and Civic Education Programme (Programa de información y educación a los votantes)
- VL** Voto limitado
- VMR** Votación mayoritaria relativa
- VUNT** Voto único no transferible
- VUT** Voto único transferible
- VVATs** Voter verified audit trails (Rastro de auditoría verificado por el elector)
- WB&GS** West Bank & Gaza Strip (Cisjordania y Franja de Gaza)
- WP** Working Paper (Documento de trabajo)

Bibliografía y documentos relacionados

Documentos de la UE/CE relacionados con el apoyo y la observación electoral

- Comunicación sobre las misiones de apoyo y observación electoral, abril de 2000
- *Working Paper on Implementation of the Communication on Election Assistance and Observation*, diciembre de 2003
- *EC Draft Handbook on Good Governance and Development Co-operation*
- Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea
- Comunicación relativa a la prevención de conflictos, abril de 2001
- *EIDHR Programming Update 2004 & EIDHR Programming 2005–2006*
- *The Work of Domestic Election Observers Group around the work*, ERIS, 2005
- *A Guide for EUEOMs, Benchmarks for International Electoral Standards*, ERIS, 2005
- *EU Visibility Guidelines for External Actions*, noviembre de 2002
- *EC Aid Delivery Methods, Project Cycle Management Guidelines*, marzo de 2004
- *Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation*
- *The Cotonou Agreement – A User guide for Non State Actors*
- *EC Support to Sector Programmes at a Glance*, Bruselas, septiembre de 2004
- *AIDCO Guidelines for Dissemination and Feedback of Evaluations*, marzo de 2005
- *Institutional Assessment and Capacity Development – Why, What and How*, septiembre de 2005

Documentos del PNUD relativos al apoyo electoral

- *Global Practice Meeting on Electoral System and Processes, Recommendations & Follow up Steps, Manila 2004*
- *UNDP Practice Note on Electoral Assistance, enero de 2005*
- *UNDP Essentials on Electoral Assistance, enero de 2005*
- *Governance Trust Fund Report, 2004*
- *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections, Report of the UN SG*
- *UNDP Electoral Assistance Review, julio de 2000*
- *Core - Cost of Registration and Elections, Rafael Lopez-Pintor and Jeff Fisher, Cost of Registration and Elections, in cooperation with IFES*
- *IAPSO Guidelines for Procurement of Electoral Material*
- *IAPSO Survey on Supplier of Electoral Material*
- *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy. UNDP 2004*
- *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*
- *UNDP's Engagement with Political Parties. A mapping of UNDP's work with political parties published in 2005 by the UNDP Oslo Governance Centre, Bureau for Development Policy*
- *A Guide to Civil Society Organisations Working on Democratic Governance*

IDEA

- *“Ten Years of Supporting Democracy Worldwide”*, junio de 2005
- *“Electoral System Design”, The New International Idea Handbook*, junio de 2005
- *The Implementation of Quotas, the African Experience*, IDEA, noviembre de 2004
- *The Implementation of Quotas, the Asian Experience*, IDEA, diciembre de 2003
- *The Implementation of Quotas, the Latin American Experience*, diciembre de 2003
- *Participation and Election Processes*, (del sitio web de IDEA)
- *Guidelines for Procurement of Electoral Material*, septiembre de 2004
- *Audit Report of the IEC Botswana Preparedness to Conduct a Legitimate and Credible Elections*, 2004
- *Working Paper on Electoral Processes*, septiembre de 2004
- *BRIDGE Implementation Manual*, enero de 2004
- *Building Democracy in Jordan*
- *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003
- *Reconciliation after a Violent Conflict, a Handbook*, 2003
- *Voter Turnout in Europe since 1945, a Regional Report*, 2004
- *Voter Turnout since 1945, a Global Report*, 2002
- *Roundtable on Capacity Building for Election Administration, Record of Discussion*, noviembre de 2002
- *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework for elections*, 2002
- *Democracy at the Local Level: Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, 2001
- *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, 1998
- *Forthcoming International IDEA Handbook on Initiatives to Encourage Higher Voter Turnout*
- *Democratisation in Indonesia*
- *Forthcoming International IDEA Handbook on External Voting*
- *Forthcoming International IDEA Handbook on Electoral Management Design*
- *Women in Parliament, Beyond Numbers, A Revised Edition*
- *Democracy in the Arab World*
- *Democracy, Conflict and Human Security*

OSCE – OIDDH

- *Handbook for participation of Women in Elections*
- *Guidelines to assist National Minority Participation in the electoral process*
- *Handbook for Domestic Election Observers*
- *Analyses of Electoral Legislation*
- *Election Observation Handbook, 5th Edition*

DANIDA (Organismo de cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca)

- *Electoral Systems for Emerging Democracies (Edited by Jorgen Elklit), 1997*
- *Support to Indigenous People, mayo de 2004*
- *Gender Equality in Gender Development Cooperation, marzo de 2004*

SIDA (Organismo Sueco de Desarrollo Internacional)

- *The Political Institutions, Division of Democratic Governance, julio de 2002*
- *Democratisation and Armed Conflicts, marzo de 2003*
- *How to Conduct a Conflict Analysis, noviembre de 2004*

Otros

- *Manual: Delimitation Equity Project, Center for Transitional and Post Conflict Governance with funding from the United States Agency for International Development.*
- *CMPR Capacity Assessment Study for the IGAD Sub-region*
- *Elections and Electoral Process: Guide to Assistance, DFID, 2003*
- *Political Corruption and Democracy, the Role of Development Assistance, Uppsala University, 2005*
- *Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region, EISA*
- *Electoral System Reform, Democracy and Stability in the SADC Region, EISA*
- *Electronic Voting 2006, Proceedings of the 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP, WG 8.6 and E.Voting CC*

Autores individuales

- Rafael Lopez Pintor, *EMBs as Institutions of Good Governance*, UNDP, 2000
- Rafael Lopez Pintor, *Post-conflict Elections and Democratisation*, USAID, 2005
- Khabele Matlosa, *Electoral System Reform...in the SADC Region*, 2003, EISA Research Reports
- *Election Elements on the international standards of Electoral Participation*. Vernoica Hinz and Markuu Suksi
- Michael Pinto-Duschinsky, *Political Financing in the Commonwealth*, Commonwealth Secretariat, 2001
- Benjamin Reilly, *International Electoral Assistance, A Review of Donor Activities and Lessons Learned*, Netherlands Institute of International Relations, "Clingendael", junio de 2003
- *Compendium of Elections in South Africa*, Tom Lodge, Denis Kadima and David Pottie
- Robert Pastor, *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*, *Democratisation*, Vol. 6, N.4, Winter 1999
- Marina Ottaway & Theresa Chung, *Debating Democracy Assistance: Toward a New Paradigm*, *Journal of Democracy*, Vol. 10, N.4, octubre de 1999
- Tim Mesiburger, *Credible and Cost Effective Elections in Developing Countries*, Asia Foundation
- Carothers, Thomas. n.d. "Analyzing the Goals and Methods of Political Party Aid." Background paper prepared for the UNDP, New York
- *Democracy Agenda: Alliance for Generating a European Network for Democracy Assistance*. 2004. "The Hague Statement on Enhancing the European Profile in Democracy Assistance." www.democracyagenda.org/index.php
- IMD (Netherlands Institute for Multiparty Democracy). 2004. *A Framework for Democratic Party Building: A Handbook*
- *Observing Voter's Anonymity: Guide on how to Observe Electronic Voting*. Krimmer, R., Volkamer, M. 2006

Agradecimientos

La presente Guía ha sido elaborada para la Comisión Europea por Fabio Bargiacchi, especialista en elecciones de la Unidad de gobernanza, seguridad, derechos humanos y género de EuropeAid¹ y por Paul Guerin y Domenico Tuccinardi, dos expertos externos en el ámbito de las elecciones, en el marco de un contrato específico financiado por el IEDDH. Mario Rui-Queiro aportó importantes contribuciones y otros miembros de la Unidad antes mencionada, dirigida por Dominique Dellicour, también proporcionaron una valiosa ayuda.

La Oficina Electoral de la Unidad de Derechos Humanos y Democratización de la Dirección General de Relaciones Exteriores, la Unidad de Prospectiva y Coherencia de las Políticas de la Dirección General de Desarrollo y el personal de las delegaciones de la Comisión y de los servicios geográficos de los servicios centrales de la Comisión Europea, que han trabajado sobre el tema del apoyo electoral durante los últimos dos años aportaron también importantes datos.

Del mismo modo, International IDEA contribuyó y proporcionó sus impresiones respecto a la presente Guía, especialmente en el marco de sus iniciativas “Asistencia electoral efectiva”, incluidos dos acontecimientos en los que la Comisión Europea participó activamente, a saber:

- un seminario organizado en Estocolmo en junio de 2005 para la preparación de un módulo de formación para los donantes y las organizaciones internacionales que proporcionan apoyo electoral. Asimismo, se definió y presentó visualmente el concepto de “ciclo electoral” con ocho fases distintas que corresponden al nuevo enfoque de la Comisión Europea en lo relativo al apoyo electoral;
- una conferencia organizada en Ottawa en mayo de 2006, que reunió los donantes, organismos de ejecución, organismos de administración electoral y expertos en materia de apoyo electoral más representativos de todo el mundo para discutir sobre un apoyo electoral efectivo.

La finalidad de estas reuniones fueron compartir experiencias, comparar diferentes perspectivas y llegar a un acuerdo sobre la forma de hacer más efectivo el apoyo electoral y más sostenible el proceso electoral. La Comisión Europea aprovechó la oportunidad para compartir las enseñanzas aprendidas a través de su experiencia y beneficiarse a su vez de los valiosos puntos de vista de académicos, profesionales y otros donantes experimentados en el ámbito de las elecciones. La publicación de la presente Guía coincide también con la participación de la Comisión Europea como socio de pleno derecho en la nueva fase del proyecto de administración y coste de las elecciones: la Red de conocimientos electorales, una herramienta mundial para crear, compartir y aplicar conocimientos sobre la administración de las elecciones.

Asimismo, contó con una revisión paritaria sobre la aplicación de los proyectos de apoyo electoral con el PNUD, el socio principal de la Comisión Europea en este ámbito. En el marco de estas actividades, la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP), la Dirección de Recursos y Alianzas Estratégicas (BRSP) y la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA) del PNUD proporcionaron un inestimable asesoramiento sobre la política, la armonización de los procedimientos, las cuestiones relativas a la aplicación y la adquisición de material electoral.

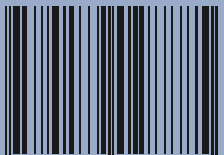
1 Dirección para las operaciones de apoyo a la calidad

Esta revisión también dio lugar a la preparación y firma, el 21 de abril de 2006, de las Orientaciones operativas de la Comisión Europea y el PNUD sobre los proyectos y programas de apoyo electoral entre el Director General de EuropeAid, señor Koos Richelle, y el Administrador Asociado del PNUD, señor Ad Melkert. A raíz de este acuerdo, la Comisión Europea y el PNUD organizaron conjuntamente un curso de formación de cuatro días desarrollado en colaboración con International IDEA para ayudar a su personal a identificar, formular y ejecutar mejor las actividades de apoyo electoral.

Por último, la presente Guía contó con la aportación de dos seminarios destinados a los observadores Jefe adjuntos de las misiones de apoyo y observación de la UE organizados en octubre de 2005 y octubre de 2006 en el marco del proyecto NEEDS, los cuales examinaron el vínculo existente entre la observación electoral de la UE y el apoyo electoral de la Comisión Europea. Asimismo, se contó con la segunda conferencia internacional sobre votación electrónica celebrada en Austria en agosto de 2006 por el Competence Centre for Electronic Participation and Electronic Voting, con el apoyo del Consejo de Europa, en el marco del proyecto "Towards Electronic Democracy" (Hacia la democracia electrónica) de la Fundación Europea de la Ciencia.



ISBN 978-92-79-02888-5



9 789279 028885