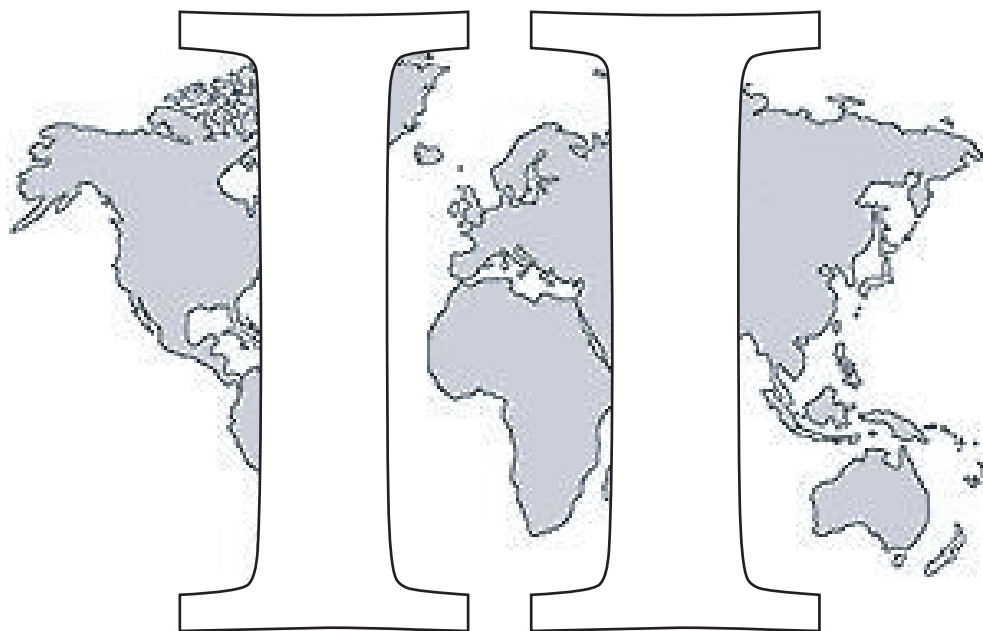


CONFERENCE



GLOBAL ELECTORAL ORGANIZATION NETWORK

Mexico City, 25-28 March 2003



**SEGUNDA CONFERENCIA
DE LA RED MUNDIAL
DE ORGANISMOS ELECTORALES
§
SECOND CONFERENCE
OF THE GLOBAL ELECTORAL
ORGANIZATION NETWORK**

CONTENIDO § CONTENTS

INAUGURACIÓN § INAUGURATION

WILLIAM J. HYBL	7
JOSÉ WOLDENBERG (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	10
JOSÉ WOLDENBERG (ENGLISH VERSION)	17

CONFERENCIAS MAGISTRALES § KEYNOTE ADDRESSES

RODRIGO BORJA. RETOS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	22
RODRIGO BORJA. DEMOCRACY CHALLENGES IN LATIN AMERICA (ENGLISH VERSION)	28
BERNARDO SEPÚLVEDA. PRIMERA CRUZADA CONTRA EL EJE DEL MAL: LA GUERRA EN IRAQ, SUS ANTECEDENTES Y SUS CONSECUENCIAS (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	32
BERNARDO SEPÚLVEDA. THE FIRST CRUSADE AGAINST THE AXIS OF EVIL: THE WAR IN IRAQ, ITS BACKGROUND AND CONSEQUENCES (ENGLISH VERSION)	43
DIETER NOHLEN. DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	48
DIETER NOHLEN. THE CHALLENGES OF CONTEMPORARY DEMOCRACY (ENGLISH VERSION)	57

Contenido § Contents

ASOCIACIONES DE ORGANISMOS ELECTORALES § ASSOCIATIONS OF ELECTORAL ORGANIZATIONS

ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE CENTROAMÉRICA Y DEL CARIBE (PROTOCOLO DE TIKAL)	63
ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR (PROTOCOLO DE QUITO)	68
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN INTERAMERICANA DE ORGANISMOS ELECTORALES	73
ASSOCIATION DES AUTORITÉS ÉLECTORALES AFRICAINES (AAEA)	79
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES DE ASIA (AAEA)	85
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS ELECTORALES DE EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE (ACEEEO)	89
INTRODUCTION TO THE ASSOCIATION OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN ELECTION OFFICIALS	92
THE EUROPEAN UNION AND ELECTIONS	94
DIMENSIÓN EXTERNA DE LAS ACTIVIDADES ELECTORALES EN LA UNIÓN EUROPEA	105
THE ASSOCIATION OF CARIBBEAN ELECTORAL ORGANIZATION (ACEO)	111
BACKGROUND AND ORIGINS OF THE PACIFIC ISLANDS, AUSTRALIA AND NEW ZEALAND ELECTORAL ADMINISTRATORS NETWORK (PIANZEA)	118

PRESENTACIONES ESPECIALES § SPECIAL PRESENTATIONS

APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS A LOS PROCESOS ELECTORALES EN ESTADOS UNIDOS	124
ACTUALIDAD DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES	128
ACTUALIDAD DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SECRETARIOS, REGISTRADORES, FUNCIONARIOS ELECTORALES Y TESOREROS (IACREOT)	130
GENERIC COMPUTERISED VOTER REGISTRATION SYSTEM	132
SISTEMAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	135
PROMOCIÓN INSTITUCIONAL, DINERO Y POLÍTICA. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS	140
ELECTORAL EDUCATION: AFRICA'S EXPERIENCE	148
EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN ELECTORAL	154
EDUCACIÓN ELECTORAL Y LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES DEL CARIBE	164

Contenido § Contents

ELECTORAL STANDARDS	169
NORMATIVIDAD ELECTORAL EN LA UNIÓN EUROPEA	179
INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS: HISTORICAL CONTEXT, DEVELOPMENT TRENDS, ADVANTAGES OF CODIFICATION	183
CONVENTION ON ELECTION STANDARDS, ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS	193
ELECTION STANDARDS	217
 PRESENTACIONES INSTITUCIONALES § INSTITUTIONAL PRESENTATIONS	
MODERNIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL: VOTO ELECTRÓNICO	226
FORO VIRTUAL SOBRE JUSTICIA ELECTORAL	248
ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO	251
TRANSPARENCY IN POLITICAL FINANCE	255
 CONCLUSIONES § CONCLUSIONS	
VISIÓN Y EXPECTATIVAS DE LAS INSTITUCIONES EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	257
VIJAY PATIDAR	259
CARINA PERELLI (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	263
CARINA PERELLI (ENGLISH VERSION)	269
DANIEL ZOVATTO (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	273
DANIEL ZOVATTO (ENGLISH VERSION)	277
SESIÓN PLENARIA (VERSIÓN EN ESPAÑOL)	281
PLENARY SESSION (ENGLISH VERSION)	287
CLAUSURA	291

Inauguración

§

Inauguration

William J. Hybl
Presidente de la Mesa Directiva
de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)

Ésta es la segunda vez que nos reunimos representantes de todo el mundo para esta conferencia; cuando lo pensamos es sorprendente que ésta sea la segunda, pero el progreso desde luego que es significativo.

Como se ha indicado nos encontramos en un tiempo sumamente tumultuoso, un tiempo que nos reta a todos a promover la democracia y a todos aquellos que promovemos las elecciones como la respuesta final a cómo la gente va a ser gobernada.

El actual problema en Medio Oriente es una gran razón por la cual debemos comprometernos nuevamente en asegurar que sea la papeleta y no una bala la forma de cambiar el futuro.

En 1999 nuestro amigo Jean-Pierre Kingsley fue la persona que dio la primera conferencia, y fue entonces la primera vez que los administradores electorales de todos los continentes se reunieron con el propósito de avanzar en la administración de elecciones más justas y limpias.

La organización de aquella conferencia envió un mensaje a todo el mundo, en cuanto a que la clave de un administrador era ser el guardián de la democracia; al igual que ustedes están sentados aquí el día de hoy tal como estuvieron en ese entonces, el ser guardianes de la democracia no es nada más un reto especial, sino que es una obligación especial.

IFES se congratula nuevamente en unirse a ustedes para celebrar no nada más la democracia, sino también las elecciones libres y justas.

Quisiera brindar un tributo especial al IFE, al Tribunal Electoral y a la gente de México, por haber organizado esta conferencia, pero también —y sobre todo— por los logros que ya han tenido en la construcción de un sistema electoral democrático que realmente nos maravilla porque hace apenas una década se empezó a transformar hasta convertirse en una norma para los sistemas electorales en el ámbito mundial.

Inauguración § Inauguration

Bajo el liderazgo de José Woldenberg y Fernando Ojesto, México sigue dirigiendo el camino en el desarrollo democrático. IFES ahora se congratula al celebrar nuestro XVI aniversario, para poder lograr la democracia por todo el mundo.

En esta coyuntura quisiera yo reconocer a alguien que ha estado con nosotros desde el principio, que ha sido presidente y dirigente del movimiento de los IFES, sobre todo en Estados Unidos, y desde luego en el ámbito mundial, que sería Richard Soudriette. Richard ha sido el individuo que realmente ha hecho la gran diferencia en cuanto a lograr que Estados Unidos participara en el programa de IFES.

Durante estos 16 años IFES ha trabajado en 120 países tratando con elecciones, el Estado de Derecho, la sociedad civil y la gobernabilidad. IFES ha desempeñado un papel crucial en algunos países aquí representados, tales como Rusia, Perú, Sudáfrica e Indonesia, sin olvidar que todos ellos son diferentes. Reconocemos que cada uno de los países que han celebrado elecciones en el ámbito mundial tendrá aspiraciones diferentes, tendrá metas diferentes, contará con facilidades diferentes y tendrá procesos diferentes.

La idea subyacente en IFES es trabajar con quien quiera estar involucrado en un proceso democrático, y tratar de ser un participante y no una ayuda como tal, sino realmente ser participante y ayuda, no nada más ser alguien que llega y que dice que solamente hay una forma de hacer las cosas.

Desde el principio, nuestro fundador F. Clifton White reconoció que no hay nada tal

como un plano para la democracia y que el trabajo de IFES siempre se debe de basar en el respeto, como ya lo indiqué antes, en cuanto a la postura frente a la cultura y, desde luego, a la realidad prevaleciente en cada país. Por esta razón tratamos de ayudar en plantar las semillas que puedan fomentar la creación de las redes electorales.

Tenemos la Asociación de los Funcionarios de Europa Central en 1991, la Asociación de los Funcionarios Africanos en 1996, la Asociación Asiática de Funcionarios Electorales en 1997 y, desde luego, la Asociación de los Funcionarios Electorales del Caribe que se dio en 1998.

IFES también ha desempeñado un papel para promover el diálogo electoral entre los funcionarios electorales en México, Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, a través de una serie de conferencias trilaterales.

Creemos que una forma importante de reforzar la democracia es establecer redes de funcionarios electorales que puedan intercambiar información en cuanto a las mejores prácticas y aprender acerca de las nuevas tecnologías, que van cambiando aún mientras estamos sentados aquí, pero el hecho es que las elecciones tienen que ser competidos y se tienen que utilizar las nuevas tecnologías que estén disponibles.

Queremos desarrollar el profesionalismo dentro de la administración, en un momento en el cual se requiere de la democracia más que nunca. Las redes ayudan a los países para que aprendan unos de otros, para poder establecer instituciones democráticas fuertes.

Inauguración § Inauguration

Durante los siguientes cuatro días vamos a estar comentando temas vitales, tales como las normas electorales internacionales, el dinero y la política, y la importancia de las redes electorales regionales.

IFES se congratula en unirse con el IFE, con Elecciones Canadá, con IDEA y con Naciones Unidas para dar apoyo a la conferencia de este año. Nosotros creemos que estas conferencias deben convertirse en un evento regular e IFES quiere ayudar a organizar la siguiente conferencia.

En conclusión, Winston Churchill una vez dijo que la democracia es la peor forma de gobierno a excepción de todas las demás. Y, bueno, me imagino que ya habían oído esto en muchas otras ocasiones, pero es cierto y se comprueba todos los días, cada semana, cada año,

conforme vemos las instituciones democráticas en el ámbito mundial.

Hoy saludo y nuestra organización saluda a todos los administradores electorales aquí reunidos. Ustedes tienen que mantener la integridad y la transparencia del proceso electoral, porque si hay algo que realmente se suma a la integridad de cualquier proceso es, precisamente, la habilidad de poder decir lo que está pasando. En otras palabras, la transparencia del asunto mismo, pero también es un tiempo útil para reforzar nuestros lazos personales.

Conforme estaba yo parado enfrente de la estatua de ese gran mexicano, de ese gran patriota mexicano Benito Juárez no pude más que pensar en su llamado por la democracia, su llamado por la libertad y por eso es que estamos todos aquí reunidos el día de hoy.

VOLVER AL ÍNDICE §

José Woldenberg

Exconsejero presidente del Instituto Federal Electoral

Sean todos ustedes bienvenidos a nuestro país, a México. Para nosotros, es un orgullo contar con su presencia y gozar de la distinción de ser los anfitriones de la II Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales. Nos congratulamos de tener entre nosotros a tantos y tan calificados expertos y responsables electorales para revisar los abundantes temas de la agenda común. De nuevo les agradecemos el que compartan con nosotros sus conocimientos, superando los contratiempos que implica la difícil coyuntura que vive el mundo.

Las experiencias acumuladas por los organismos electorales representan un valioso capital de la democracia contemporánea, pues a ellos corresponde hacer posible que la ciudadanía ejerza sus derechos a plenitud, siempre en un marco de legalidad y certeza. En algunos países, los organismos electorales son agencias del Estado dependientes del Ejecutivo. En otros,

como es el caso mexicano, tienen autonomía respecto de los partidos y el gobierno, pero su modo de ser siempre está vinculado a las tareas y las necesidades de la democracia concreta, la que todos los días viven los ciudadanos. Esa diversidad institucional, que expresa con exactitud la heterogeneidad de situaciones políticas nacionales, no oculta, sin embargo, que todos enfrenten una misma agenda de nuevos temas y problemas cuya solución exige una discusión tan fecunda y universal como la que seguramente habrá de desarrollarse durante este encuentro.

En ese sentido, si ustedes me lo permiten, quisiera referirme brevemente a nuestra experiencia en la construcción de la democracia, al proceso que nos permitió realizar con éxito la transición, a fines del siglo pasado, hasta llegar al día de hoy, cuando tenemos planteados los mismos problemas que las democracias más desarrolladas.

Inauguración § Inauguration

En México, en virtud de las peculiaridades del régimen político dominante durante la mayor parte del siglo XX, las dos grandes tareas centrales que debieron resolverse para avanzar en el camino de la democracia fueron: conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos, así como crear unas leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia electoral entre ellos.

Si la democracia es impensable sin un sólido expediente electoral, en México teníamos una serie de faltantes en ese aspecto fundamental: en la organización, en el marco jurídico, en la institución reguladora, de modo que lo primero era abolir las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, creando un marco legal que permitiera a la verdadera pluralidad política de la nación emerger sin restricciones artificiales.

Por ello en la historia reciente de México el tema electoral fue el eje conductor de los cambios políticos. Entre 1977 y 1996, vivimos un amplio ciclo de reformas electorales que encausaron la construcción de una institucionalidad democrática y que hicieron posible que emergiera la expresión de la pluralidad política real del país al resolver los siguientes temas: 1) el régimen de los partidos, 2) la conformación del Poder Legislativo, 3) los órganos electorales, 4) la impartición de justicia electoral, 5) las condiciones de la competencia electoral, y 6) la reforma política en la capital de México.

Esas reformas y el escrupuloso respeto al voto están en la base de un cambio de enormes dimensiones: en sólo dos décadas el

mapa político del país dejó de ser uniforme y monocolor para transformarse en un escenario multicolor en todos los espacios de gobierno y de representación; desde los municipios más y pequeños hasta las urbes de mayor concentración poblacional y económica, se constata una intensa competencia entre partidos y el fenómeno de la alternancia ha cobrado carta de naturalidad; la pluralidad expresada en la conformación del Congreso hizo efectiva la división de poderes; la presencia de gobernantes de distintos partidos en las entidades de la República activó el federalismo y, con ello, se pusieron en funcionamiento todos los pesos y contrapesos hacia el poder propios de la democracia. Esta realidad diaria la configuraron los ciudadanos, en cuyo voto radica exclusivamente la decisión más importante de la política: quién gobierna y en quién recae la representación. Para decirlo en breve, México vive hoy en la democracia y lo consiguió dentro del cauce electoral, acreditando el método de la negociación y el diálogo, atajando siempre la violencia, privilegiando el acuerdo traducido en reformas constitucionales y legales que abren las puertas a la continua evolución democrática.

En el fondo de estos cambios está la presencia de una sociedad masiva y extraordinariamente plural, diversificada en sus condiciones culturales, políticas y también económicas, vinculada al mundo de mil maneras, diferenciada en sus opciones, en sus modos de vida, en sus intereses, visiones y sensibilidades. Por

Inauguración § Inauguration

eso en México la democracia no es fruto del ideal de un grupo o de un partido, no fue una aparición ni el producto de un evento aislado, sino una necesidad, el resultado de un proceso social imparable de modernización y secularización, la condición básica para la convivencia de una comunidad no uniforme, sino cada vez más rica en su pluralidad.

* * *

Por supuesto, la democracia no es un trayecto desprovisto de problemas. Tampoco es una utópica estación terminal. Es, eso sí, el único esquema capaz de garantizar que las diversas pulsiones e intereses sociales se conduzcan por un cauce pacífico, incluyente, civilizado y legal. Precisamente porque la democracia es una construcción permanente de ciudadanía y de valores que no se aprenden de una vez y para siempre como la tolerancia, el respeto a la legalidad y el reconocimiento de los otros; porque las incuestionables libertades del mercado suelen entrar en tensión con la igualdad, y ello puede generar brechas sociales que pongan en riesgo el consenso social a favor de la democracia; precisamente porque las democracias no están exentas de problemas, es que resulta conveniente reflexionar de manera colectiva acerca de algunos de los territorios difíciles que tienen que atender los sistemas democráticos para ser menos frágiles y más capaces de ofrecer horizontes de futuro a las sociedades donde se asientan.

Permítanme llamar la atención sobre tres temas de ese índice compartido de asignaturas de la democracia contemporánea: *a)* del dinero en contienda electoral; *b)* del papel de los medios

de comunicación en la política y, *c)* de la responsabilidad de los partidos políticos. Permítanme, así sea de forma telegráfica, hacer referencia al contenido común que tienen las democracias en cada uno de estos puntos.

1. El dinero en la política es motivo de atención y de tensión en los sistemas partidistas de Europa Occidental, Norteamérica, América Latina o Asia, de algunos países de África y Europa del Este. Es decir, se trata de un problema general, común, que impacta a la calidad y credibilidad del conjunto de las democracias. Por ello mismo, me atrevo a sugerir que este es un asunto estructural de todas las naciones democráticas: en el mundo entero las organizaciones partidistas compiten por el respaldo de la ciudadanía y siempre, repito, siempre, puede existir la tentación de recurrir a fuentes no permitidas de financiamiento, de gastar más de lo permitido o de no declarar el origen de algunos fondos. Sólo desde una visión idílica de la condición humana y de la política, alguien esperará que las irregularidades y los intentos de cometer algún fraude desaparezcan del todo. Este no es un asunto que tenga que ver sólo o principalmente con lo que podríamos denominar “la cultura política predominante” de un país, ni con una historia particular, o con prácticas vernáculas de “x” o “y” sistema político.

Como la misión de la democracia no es llenar al mundo de seres inmaculados, el aserto de los sistemas democráticos se ha decantado por crear las leyes e instituciones que pueden detectar, inhibir y sancionar conductas ilícitas; pues precisamente es la democracia el marco

Inauguración § Inauguration

jurídico que garantiza de mejor forma que la competencia y la convivencia de la pluralidad no se vean alteradas ilegalmente.

El tema del control de los ingresos y egresos de los partidos, entonces, es consustancial a las democracias contemporáneas. La “universalización” de los problemas planteados por la relación entre política y dinero no admite, sin embargo, soluciones generales y mucho menos simples. Más bien, todas las respuestas al problema son siempre particulares, locales y variables. Dicho en breve: en este tema que afecta a todos no hay una única receta de aplicación general.

Cinco son los capítulos sobre los cuales se centra la discusión mundial sobre el tema: 1) el financiamiento público, 2) el financiamiento privado, 3) la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento, 4) los límites a los gastos y, 5) la fiscalización.

Que el dinero en la política tenga un manejo transparente y conocido conviene a todos, partidos y ciudadanos, y fortalece la democracia. Por ello siempre que se encuentren obstáculos para conseguir la transparencia del dinero que fluye a la política, será pertinente mejorar y fortalecer los instrumentos de fiscalización de los recursos partidistas. La transparencia no debilita a los partidos, al contrario, fortalece su credibilidad. En este terreno conviene ser explícitos: la pulcritud en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos, sino como una condición de legitimidad del sistema político democrático.

2. El papel de los medios de comunicación. Este es otro asunto que gravita directamente

sobre la calidad de la democracia, lo mismo en países cuya democratización es reciente que en aquellos con una larga tradición de gobiernos y parlamentos emanados del sufragio popular. En nuestras sociedades, la política para ser democrática tiene que llegar a los ciudadanos, tiene que ser masiva, es decir, pasa necesariamente por los medios de comunicación.

Si bien es cierto que por una parte los medios tienen una capacidad de propagación que ningún candidato político puede despreciar, también hay que reconocer que los mensajes concisos que se pueden transmitir por el lenguaje televisivo, pueden ser demasiado esquemáticos para reflejar cabalmente la amplitud de la discusión política. Como lo ha señalado Umberto Eco: “en el caso de la comunicación política, sería preciso hacer un esfuerzo para encontrar lo mismo las capacidades de propagación a gran escala que ofrecen los medios electrónicos, junto con sus limitaciones para el análisis y el debate de los asuntos públicos. Pero ese equilibrio deseable, es difícil de alcanzar...”.

Por supuesto, el tema de los medios trasciende el asunto estrictamente electoral, pues no hay un sólo fenómeno social ni político relevante en el mundo de nuestros días que pueda ser interpretado prescindiendo del papel de los medios de comunicación. Como sabemos, los medios son algo más que el espejo del debate, porque lo modulan: su trabajo diario se ha convertido en la respiración misma de toda la vida pública. Creo que no exagero si afirmo que en los días que corren el espíritu de la época, el sentido común del momento, se fija y se

Inauguración § Inauguration

construye en y a través de los medios de comunicación. Los *mass media* influyen en la agenda de temas y de preocupaciones de la política y los partidos, pero también y quizá en mayor medida en la educación cívica, en la cultura de la ciudadanía que finalmente encarna o no los valores que hacen posible la reproducción de la democracia.

Así los medios condicionan, con su atención, las reglas implícitas y la calidad de la convivencia de las sociedades: si reproducen un solo discurso totalizador, será más difícil que la sociedad se reconozca en la diversidad y será más refractaria hacia quienes no le son idénticos; si se premian los códigos guerreros y se ensalzan los hechos violentos, la tolerancia y el respeto tendrán un terreno menos fértil en el cual asentarse; si los medios resaltan el morbo y la falta de respeto a la vida privada, se está transmitiendo un código de vulneración de los derechos individuales; si priman la difusión de filtraciones y especulaciones, restan campo a una impartición imparcial y plenamente apegada a derecho de la justicia. Si por otro lado, los medios son permeables en sus contenidos a la coexistencia de la diversidad, estarán contribuyendo a un clima propicio para el aprendizaje y el ejercicio de la tolerancia; si promueven la difusión de discusiones respetuosas, documentadas, elevarán la calidad del debate público; si frente a los problemas del mundo y de los países los medios generan información objetiva, investigación seria, estarán contribuyendo a visualizar esos problemas y a resolverlos. Con estos ejemplos quiero destacar que la línea editorial,

de programación e informativa de los medios finalmente refleja un compromiso público que en términos latos debe considerarse como “político” aunque se trate de una posición particular y deliberadamente no partidista.

Por ello, si compartimos que la influencia de la comunicación masiva es determinante en la calidad de la convivencia política, no puede escapar al análisis de la democracia misma el comportamiento de los medios.

3. La responsabilidad de los partidos políticos. Bien vistas las cosas, no obstante las críticas que por muy distintas razones han recibido, es posible reconocer —mientras no se demuestre lo contrario— que no hay democracia perdurable sin partidos. Espacios insustituibles para la expresión, la representación y el procesamiento de los intereses de franjas importantes de ciudadanos, los partidos son también la columna vertebral del Estado democrático moderno: En definitiva, los sistemas de partidos son constitucionales a la democracia representativa, característica de las sociedades masivas, complejas, plurales y contemporáneas, cuyo funcionamiento supone procesos electorales regulares y permanentes.

Echando una mirada sobre la historia comparada, es posible constatar que ahí donde las democracias han logrado mantenerse y ser sustentables existe una base de partidos políticos sólidos. La reconstrucción política, económica y social de Europa occidental en la segunda posguerra se produjo en presencia de sistemas estables de partidos políticos. Asimismo, las democracias perdurables en otros países como los

Inauguración § Inauguration

Estados Unidos y Canadá, también cuentan con formaciones partidistas que representan a la casi totalidad de la ciudadanía. En América Latina, Costa Rica es un ejemplo excepcional de estabilidad democrática afianzada en su respectivo sistema de partidos.

Si se emprende el ejercicio inverso, el de constatar dónde la democracia ha sido frágil, se encuentra que la pretensión de sustituir a los instrumentos de la democracia como son los partidos políticos y la pluralidad que éstos infunden en los parlamentos, suele acabar en un pérdida de la democracia y de la soberanía de los ciudadanos para determinar a sus gobernantes y representantes. La lección de la historia está a la vista de cualquier observador: la democracia se funda, se fortalece y se reproduce junto con la consolidación de los partidos políticos.

Y es que ciertamente los partidos políticos tienen, en sistemas que encauzan y hacen productiva la pluralidad social, roles que son insustituibles. Klaus von Beyme, por ejemplo, atribuye a los partidos cuatro funciones: la búsqueda de objetivos a través de ideologías y programas, la articulación y agregación de intereses sociales, la movilización y socialización de los ciudadanos (sobre todo en ocasión de las elecciones) y el reclutamiento de elites y formación de gobiernos.

Los partidos son los protagonistas principales de la política y por ello, quíerose o no, con sus acciones acaban influyendo sobre la valoración social hacia la democracia. Por eso, no es un problema sólo de “los políticos” o de los partidos si son capaces de entablar un diálogo

productivo, y de mantener una coexistencia civilizada y respetuosa, o si pueden colocarse más allá del momento y del cálculo estrictamente electoral para encontrar los estímulos que les lleven a generar consensos que son fundamentales para asegurar las libertades y el bienestar en cada sociedad. Dicho en breve: no hay un solo acto de los partidos que sea neutral para la democracia; desde la forma en que procesan su vida interna, pasando por la importancia que le dan a la propuesta y al programa, por las estrategias de campaña y de competencia que deciden adoptar, hasta su compromiso cotidiano con la legalidad y el juego limpio, acaban siendo mensajes y actitudes que impactan sobre la calidad del sistema de partidos, de la democracia.

Los partidos políticos requieren, en toda democracia, distinguir, como quería Max Weber, entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. La ética de la responsabilidad tiende a asumir dos dimensiones que la pura ética de la convicción no requiere: la existencia de los otros, y las derivaciones, por ello, de la acción propia.

La responsabilidad sólo se puede interiorizar si se asimila en primer lugar, la existencia de los otros, y en segundo, que las acciones generan respuestas. En la falta de consideración por los otros gravitan todas las consejas y tradiciones autoritarias, al interior de los países y en la convivencia entre ellos. Porque cuando alguien cree que él, su partido, su doctrina, su religión, encarnan el bien y los otros no son más que el mal, ¿qué consideración pueden entonces merecer esos “otros”?

Inauguración § Inauguration

En suma, esta reivindicación de la ética de la responsabilidad en el actuar de los partidos, tiene pertinencia si como suele decirse la democracia es una construcción que presupone la correspondencia de diferentes fuerzas políticas y sociales, ninguna de las cuales puede y debe hacer su voluntad singular, sino que todas ellas están obligadas a considerar a las otras y a no desatar espirales de conflicto que supongan la negación de la coexistencia en la diversidad.

Insisto, el presente y el futuro de la democracia, están en manos de los responsables directos del Estado representativo moderno, de los partidos. Por eso tienen, como pocas otras instituciones, un papel insoslayable e intransferible.

No deseo extenderme más. He tratado de poner sobre la mesa algunas de las asignaturas comunes de los sistemas democráticos. Para muchos de nosotros, el mismo hecho de que discutamos los problemas propios de la democracia y ya no de si seremos capaces de llegar a ella y mantenerla, es un dato político de la mayor relevancia, que conviene aquilatar. Pero hay una nueva agenda común que surge del hecho democrático, que no espera. Estoy cierto de que esta Segunda Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales contribuirá de manera significativa a esa discusión y que, por la calidad de sus participantes, este evento está condenado a ser un éxito.

VOLVER AL ÍNDICE §

José Woldenberg
Former President Councilor of the General Council
of the Mexican Federal Electoral Institute

The experiences accumulated by electoral organizations represent a valuable capital of contemporary democracy, because it is through them that citizens can exert their rights fully, within a framework of legality and certainty. In some countries, electoral organizations are State agencies, subordinated to the Executive. In others, as is the case in Mexico, they are autonomous of political parties and government, but nature is always linked to the tasks and needs of tangible democracy.

In Mexico, by virtue of the peculiarities of the dominant political regime during most part of the 20th Century, two central undertakings needed to be solved prior to advancing along the path of democracy: establishing the consolidation and national development of the political parties, and creating laws and institutions able to regulate electoral competition among them.

If democracy is unthinkable without a solid electoral background, in Mexico we had a series of deficiencies in this essential aspect, therefore, the first task at hand was to abolish fraudulent practices that annulled or distorted citizen's votes, and to create a legal framework that allowed the nation's true political plurality to emerge without artificial restrictions.

This is why in Mexico's recent history the matter of elections became the centerpiece of political changes. Between 1977 and 1996, we experienced an ample cycle of electoral reforms that promoted the construction of a democratic institutionalism and facilitated the arising of the country's true political plurality.

Such reforms and the scrupulous respect to vote are the base of a change of huge dimensions: in just two decades the country's political map was transformed, from being uniform and single-colored to a multicolor scene in every government and representation space. This

Inauguración § Inauguration

daily reality was shaped by the citizens, whose votes are exclusively in charge of the most important decision in politics: who is to govern and who is to represent. Naturally, democracy is not a path devoid of problems. Neither it is an utopian station terminal. It is, however, the only scheme able of guaranteeing that the diverse social interests are conducted in a peaceful, inclosing, civilized and legal manner.

Since democracy is on permanent construction of citizenship and values that are not learned once and for all, because democracies are not exempt of problems, it is convenient to reflect, jointly, about some of the difficult territories that must be cared by democratic systems in order to be less fragile and more capable of offering future horizons to the societies that form it.

Current democracies concur on three subjects: *a)* money in electoral contentions; *b)* the role played by the media in politics; and *c)* the responsibility of political parties.

Money in politics is cause of attention and tension in political party systems of Western Europe, North America, Latin America or Asia, and in some African and Eastern European countries. It is a general problem that impacts on the quality and credibility of democracy as a whole. Worldwide, political parties compete for civic support and there can always be the temptation to appeal to forbidden financing sources, to spend more than what is allowed or to obviate declaring the origin of some funds. Democracy's assertion has been to create laws and institutions able to detect, inhibit and sanc-

tion illegal conducts; for democracy is the legal framework that best guarantees that competition and coexistence among pluralities are not illegally altered.

Therefore, the matter of controlling political parties' income and expenditures, is substantial to contemporary democracies. Nevertheless, the "universalization" of problems presented by the relationship between politics and money does not admit general nor simple solutions.

That money in politics should have an open and transparent handling for all to see, is convenient for everyone, political parties and citizens, and it strengthens democracy. Transparency does not weaken political parties, on the contrary, it strengthens their credibility. In this field it is convenient to be explicit: neatness in the task of supervision and control cannot be interpreted as an affront to political parties, but as a condition of legitimacy of the democratic political system.

The role of the media is another issue which directly affects the quality of democracy, whether in countries where democratization is recent or in those with a long tradition of governments and parliaments emanated from the public vote. In our societies, for our politics to be democratic they must reach the citizens, that is, necessarily go through the media.

Even though it is true that the media has a propagating capacity that no political candidate can reject, it must also be acknowledged that messages subject to be transmitted by television can be too schematic to fully reflect the

Inauguración § Inauguration

magnitude of political discussion. Needless to say, the question of the media transcends that which is strictly electoral, because there is no single relevant social or political phenomenon in today's world that can be interpreted without the role of the media.

As we know, the media is more than the mirror of the debate, because they inflect it: its daily task has been turned into the breath of public life. Mass media have influence on the agenda of politics and political parties' subjects and concerns, but also, and perhaps to a greater extent, on civic education and citizenship culture, conditioning with their attention, the implicit rules and the quality of coexistence of societies.

In spite of criticism due to very different reasons, it is possible to recognize there is no lasting democracy without political parties. Parties systems are consubstantial to representative democracy, a feature of contemporary mass, complex and plural societies, whose performance involves regular and permanent electoral processes.

Glancing at compared history, we can verify that where democracies have managed to maintain themselves, there is a base of solid political parties.

When making the opposite exercise, we discover that when parties were substituted in parliaments as instruments of democracy and providers of plurality, there has been a loss of democracy and sovereignty of the citizens to decide who will be their governors and representatives. This historical lesson is evident to

any observer: democracy is founded, fortified and reproduced along with the consolidation of political parties.

Political parties have the leading roles in politics, therefore, their actions end up influencing the value society places on democracy. There is no single action of the political parties that is neutral for democracy; from the way in which they behave internally, through the importance they give to their proposals and programs, to the campaign and competition strategies they decide to adopt, to their daily commitment towards legality and fair play, all these end up being messages and attitudes that impact on the quality of the political party system and on democracy itself.

In every democracy, political parties must distinguish, as Max Weber would have wanted, between ethics of conviction and ethics of responsibility. Ethics of responsibility tend to assume two dimensions that pure ethics of conviction do not require: the existence of others, and therefore, the consequences of one's acts. Responsibility can only be internalized if we assimilate at first, the existence of others, and secondly, that actions generate responses. It is in the lack of consideration for others that every authoritarian tradition gravitates, within countries and in the coexistence between them.

To summarize, this recovery of ethics of responsibility in the actions of political parties is pertinent if democracy, as usually said, is a construction that implies reciprocation between different political and social forces, none of which can or should have their single way,

Inauguración § Inauguration

but are all obliged to consider the others and refrain from triggering spirals of conflict that signify the denial of coexistence in diversity. I insist, the present and future of democracy is up to those directly responsible for the modern representative State of the political parties. Wherefore, they have, as not many more institutions, an undeniable and non-transferable role.

I do not wish to extend myself further. I have tried to place on the table some of the

common subjects of democratic systems. For many of us, the fact that we are discussing the problems of democracy itself and not whether we will be able to reach it and maintain it, is a political achievement of huge relevance, that should not be ignored. But there is a new common agenda that arises from the democratic fact, and will not wait. I am certain that this Second Conference of the Global Electoral Organization Network will contribute significantly to such discussion.

BACK TO CONTENTS §

Conferencias magistrales

§

Keynote Addresses

RETOS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Rodrigo Borja

Expresidente de Ecuador

Con frecuencia las cosas más obvias son las más difíciles de definir, y eso es lo que acontece con el concepto de democracia, en torno al cual se ha producido tal confusión conceptual que llevó a Roger Labrus a afirmar que nada indigna más a los demócratas que encontrar que la palabra democracia también forma parte del vocabulario de sus adversarios. Y es que los fascistas hablaron de democracia vertical y orgánica para referirse a sus regímenes de fuerza.

Y las monocracias marxistas hablaron de democracia popular, con pleonismo y todo, para designar a sus sistemas autoritarios que impusieron a las sociedades la ortopedia deformante del partido único.

Y las oligarquías latinoamericanas no han cesado de referirse a la democracia representativa, que en definitivas es un régimen socarrón que ofrece a nuestros pueblos libertades aparentes y derechos ilusorios. Y hasta los golpistas

de las pasadas décadas de nuestra América tuvieron la brillantez de justificar sus tramas cuarteleras invocando la defensa de los principios y valores de la democracia occidental y cristiana.

Existe una altísima dosis de ambigüedad en torno al concepto democracia y, desde mi punto de vista, atribuyo este fenómeno al hecho de que el concepto de la democracia desde sus orígenes aristotélicos se construyó sobre dos pilares: el concepto de la libertad y el concepto de la igualdad.

Cuatrocientos años antes de nuestra era, Aristóteles expresó que en el sistema democrático cada uno puede vivir como quiera; ésa era la libertad, y todos tenían lo mismo con independencia de sus merecimientos, ésa era la igualdad.

Pero en la dinámica histórica, pronto estos dos elementos entraron en conflicto porque la acentuación de la libertad conspiró contra la igualdad, y a la inversa. El énfasis en la igual-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

dad perjudicó los intereses de la libertad, cosa que podemos ver muy claramente porque en las llamadas democracias liberales en las que se privilegió la libertad, se bajó de relieve la igualdad. Y en las democracias socialistas en que se puso mayor énfasis en la igualdad, no se tuvieron los miramientos necesarios para los intereses de la libertad de los pueblos.

El resultado de esto fue que la experiencia histórica nos ha presentado pedazos de democracia. Fíjense ustedes que hasta la terminación de la Guerra Fría había una diferencia tajante entre la democracia de Occidente o, por mejor decir, el pedazo de democracia de Occidente y el pedazo de democracia de la constelación de países que constituyeron el bloque soviético, que evidentemente hicieron esfuerzos muy notables en la dirección de la igualdad, pero al precio de la supresión casi total de la libertad.

Tengo para mí que la igualdad es una de las más altas demandas éticas de la democracia. Y que esa igualdad en los tiempos en que vivimos está en serio peligro por los decesos de la libertad económica, por el fundamentalismo neoliberal que ha soplado sobre el planeta, por la monarquía del capital, por las asimetrías de la globalización de las economías mundiales, y por la implantación del implacable darwinismo económico que cínicamente postula el derecho del más fuerte a imponerse al menos dotado.

Tal parece que vivimos a contrapelo de la historia, porque durante los últimos 200 años, a partir de la Revolución Francesa, la humani-

dad buscó afanosamente este gran valor de la libertad. El pensamiento socialista lo reforzó con el argumento de que no hay libertad sin igualdad económica, y que la libertad entre desiguales conduce finalmente a la injusticia.

Pero resulta que hoy se lucha por la desigualdad, lo podemos ver claramente en los actos y en los hechos cotidianos de la llamada sociedad de consumo, que cultiva las diferencias, las fomenta, las exalta, las publicita.

En todo lo que nos rodea vemos este culto moderno y actual de la desigualdad. En la ropa que usamos, en los barrios donde vivimos, en los medios de transporte que usamos, en los restaurantes donde comemos, en los clubes a los que asistimos, en todo esto late la desigualdad. Parece que las cosas están montadas en el mundo moderno de un modo tal que la gente busca los privilegios y paga más por ellos.

Desde mi punto de vista, la libertad y la igualdad están amenazadas en el mundo moderno, especialmente por dos fenómenos que se entrecruzan: el fenómeno de la sociedad de masas, que surgió y fue forjándose desde la segunda mitad del siglo pasado, y la sociedad informatizada, forjada por los prodigios de la revolución digital.

La sociedad de masas, caracterizada en la práctica por la concentración demográfica en las ciudades y la súper concentración en las áreas metropolitanas, aunque ése no sea su propósito, limita la capacidad de movimiento de los individuos, disminuye las distancias interpersonales, sobreestimula física y síquicamente a los hombres, y genera irritabilidad y violencia.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

El alud humano lo desborda todo: espacios, leyes y costumbres. Y el hombre aprisionado y débil en medio de la masa está sometido a toda suerte de presiones estresantes; congestión de vehículos en las calles, contaminación, ruido, bocinas de los automotores, publicidad persecutoria, advertencias, prohibiciones, luces rojas, sirenas que agobian al ser humano y recortan su libertad.

La hipertrofia del urbanismo —y esto lo saben muy bien los mexicanos— abre grandes distancias, separa familias y amistades, somete al hombre a la tiranía del reloj y lo condena a vivir en soledad, paradójicamente en el seno de la multitud.

El lleno de la sociedad masificada es una de sus características fundamentales, porque todo está abarrotado de gente: las calles, los transportes, los hoteles, los restaurantes, los teatros, las playas y las antesalas de los médicos. La cola o la fila es la condición angustiante de todas las horas. Todo esto produce una opresión intencionada de la masa sobre el individuo. Por eso he dicho que este tipo de sociedad, sin proponérselo, recorta la libertad de las personas.

El fenómeno de la masificación de las sociedades no solamente es un hecho cuantitativo, sino que en virtud de la conocida ley dialéctica del cambio de la cantidad en calidad, se producen modificaciones fundamentales en la manera de ser de la sociedad y de sus componentes, la gente se vuelve exigente, irritable, impaciente, no admite más esperas. Los pueblos conscientes de su poder y de su fuerza reclaman con sus miles de bocas invisibles sus

derechos para hoy, no para mañana. Y los gobiernos obviamente no están en posibilidades reales de satisfacer esas demandas, con lo cual se producen muy serios problemas de gobernabilidad.

Y en esa onda de la modificación de lo cuantitativo en cualitativo creo que el populismo es precisamente una de las expresiones más claras del fenómeno, porque éste es un hecho político, pero de raíces económicas, el populismo ha nacido precisamente en los sectores de asilamiento de pobreza y de concentración que rodean a los centros urbanos de todos nuestros países.

El otro elemento que acecha la integridad de nuestra democracia es la segunda revolución industrial, es decir, la revolución electrónica, con sus portadores avances científicos y tecnológicos que han creado la llamada sociedad del conocimiento, en cuyo seno la información en forma de palabras, signos, imágenes, y diagramas, gráficas y sonidos, ya sea solos o combinados, constituyen la materia prima con la que trabajan los modernos instrumentos de la producción.

El dinamismo de esta sociedad es sorprendente, porque se levanta sobre el dinamismo del conocimiento que se duplicó desde los tiempos de Cristo hasta mediados del siglo XVIII, que se volvió a duplicar en los siguientes 150 años y que hoy se duplica cada cuatro o cinco años. La propia capacidad de operación de los ordenadores se duplica cada 18 meses en este momento.

Pero en medio de este prodigio, lo que me preocupa es observar una tendencia hacia una

Conferencias magistrales § Keynote addresses

concentración del saber científico y tecnológico en pocas mentes, fenómeno que puede llegar a tener los mismos efectos polarizadores que tuvo a lo largo de la historia la injusta distribución del ingreso y de la riqueza, y que esta concentración del saber tecnológico sea un nuevo factor de polarización social que juegue el mismo papel de dominación, exclusión y crisis sociales que largamente jugó la distribución injusta.

Temo mucho que se llegue a producir una dramática división entre las personas dentro de los Estados y entre los Estados mismos en la constelación internacional, entre los que saben y los que no saben, cosa que es perfectamente factible si persiste el viejo desfase entre los progresos de la ciencia y los atrasos de la moralidad humana, que tanto preocuparon a Arnold Toynbee, filósofo de la historia, quien manifestó en sus diálogos al igual que el filósofo japonés Daisaku Ikeda que el nivel ético de las realizaciones humanas siempre fue bajo y nunca se ha elevado.

En consecuencia, hoy la disparidad entre nuestra técnica y nuestra ética es mayor que nunca. Esta circunstancia no es sólo humillante, sino mortalmente peligrosa.

Así pues, entre la sociedad de masas y sus restricciones objetivas y la sociedad digital con sus potenciales peligros, la democracia como forma de organización social se encuentra amenazada.

Todo esto nos obliga a hacer un gran esfuerzo de construcción del propio concepto de la democracia, que ha sido erosionado a lo largo del tiempo, y nos obliga a señalar que la de-

mocracia es algo más que la forma de gobierno, algo más que el modo de ejercer el mando político, algo más que el factor de legitimación del ejercicio del poder; que es una manera de ser de la sociedad en su conjunto y que, por lo tanto, debemos entender la democracia como una forma de Estado y no simplemente como una forma de gobierno.

Aún podríamos ir más lejos. La democracia debe ser una conducta, un hábito, un comportamiento, una manera de ser en las relaciones interpersonales. Por eso creo que es una obligación ética inculcar el concepto de democracia en los niños, desde la más temprana edad, así como los enseñamos a que sean limpios y que tengan buenas costumbres.

La democracia es, efectivamente, un factor, un régimen de regulación, desconcentración y limitación del poder, del poder en todas sus formas, del poder político, el económico, el social, el militar y el internacional. Esto es muy importante porque una de las constantes de la historia ha sido la lucha del hombre por el poder. El ansia de poder que anida en las profundidades del espíritu humano, ya sea el poder entendido como mando político, como prestigio, como fama, como riqueza, como acumulación de conocimientos, como fuerza física. Todas éstas no son sino diversas modalidades que adopta el poder anhelado por el ser humano.

Los afanes de poder han sido el motor de la historia a lo largo de los siglos y los siglos. Muchas cosas o casi todas se explican por el ansia de poder con que el hombre viene al mundo. Desde el sacerdocio de las más anti-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

guas religiones en que unos hombres hablando en nombre de las deidades acumulaban mando social, hasta el poder por antonomasia, que es el poder político, que es el único de los poderes que puede hacer uso legítimo de la fuerza para hacerse obedecer. Así, detrás de las teorías políticas y de las propuestas económicas, está agazapado el poder. Si ustedes observan con atención todo ese proceso de estatificación de los instrumentos de producción, verán que estuvo inspirado en los afanes de una burocracia que quería no solamente tener en sus manos el poder político, sino también el económico.

Recíprocamente, los afanes actuales por la privatización no son otra cosa que los intereses de las plutocracias por acrecentar su poder o por defender el poder que ya tienen. Todo se inscribe en la milenaria lucha del hombre por el poder.

La democracia es, además, un valor tridimensional que debe comprender aspectos políticos, económicos y sociales, con todo lo importante que son las elecciones, ya que en las sociedades no debe mandar sino aquel que tiene derecho a hacerlo, y ese derecho surge de la expresión volitiva, electoralmente expresada por los pueblos.

No podemos caer en el error del culto al electoralismo, como un rito de depositar una papeleta cada determinado tiempo en una urna. Las elecciones, importantísimas, son recién un punto de partida, pero no un punto de llegada; un punto de partida para la conquista de valores económicos y sociales a favor de la comunidad.

Así entendida la democracia, debemos definirla como un régimen de organización de la sociedad en su conjunto, que confiere a los pueblos opciones reales y concretas de participación, así en la toma de decisiones políticas dentro del Estado como en el disfrute de los bienes económicos y sociales que se producen con el trabajo de todos y que no tienen por qué ir a parar al bolsillo de pocos.

La democracia es un proceso de continua, interminable construcción. Es y será siempre inconclusa. Su condición inacabada es su esencia misma, independientemente de los lugares y de los tiempos. Y la democracia tiene una dimensión internacional también, que se expresa en las relaciones políticas, económicas, militares y diplomáticas, y entre los Estados.

Con la terminación de la guerra fría y la disipación del conflicto este-oeste, se vio en toda su magnitud el otro gran conflicto de nuestros tiempos que es la confrontación norte-sur la cual es, sin duda, el factor más explosivo en el mundo internacional de hoy.

Y con la globalización, es decir, con la internacionalización y la interdependencia de las economías nacionales en el marco de un planeta que es cada vez, con mayor definición, una unidad económica y un solo y gran mercado comercial, bursátil, crediticio, monetario, que trabaja las 24 horas del día, se ha agudizado lo que llamo la antidemocracia internacional. Porque la globalización va dejando en el camino ganadores y perdedores. Para el norte es un instrumento de su desarrollo, avance científico, apertura de mercado, de expansión de la pro-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

ducción; niveles muy altos de consumo y cuotas de alto bienestar.

Pero para el sur las cosas no son exactamente iguales. Hay una participación asimétrica de los países periféricos en los beneficios de la globalización o, lo que es lo mismo, la globalización –paradójicamente– no produce beneficios globales, sino que perpetúa la división internacional del trabajo, es decir, pretende que sempiternamente nuestras economías se dediquen a proveer de materias primas y de insumos a los países desarrollados. Con eso se aumenta la dependencia externa, se rompe el aparato productivo de nuestros países, se producen oleadas de desocupación y se genera una nueva pobreza que ha venido a juntarse a la pobreza tradicional.

Dentro de este esquema, una de las falacias más perniciosas de la era de la economía global es que democracia y mercado coinciden en sus objetivos, o que democracia y mercado son casi conceptos sinónimos, cosa que escuchamos con sospechosa reiteración todos los días, hasta el punto que no hay democracia sin libre mercado, y de que democracia y mercado libre significan la misma cosa. Esto plantea la cuestión de las relaciones entre el Estado y el mercado o más concretamente entre el Estado democrático y el mercado.

¿Cuál es el límite de injusticia económica que puede tolerar la democracia sin desvirtuarse? ¿Cuánta desigualdad le es soportable? ¿Cuán-

les son los alcances del poder económico dentro de la democracia? Porque no es verdad que democracia y mercado sean enteramente compatibles, tienen objetivos diferentes, así en la distribución del poder político como del económico.

La democracia busca la igualdad, la justicia, la libertad, mientras que al mercado no le importa que unas personas desplacen a otras en la dinámica económica, porque éste es un derecho inherente al darwinismo económico que propugna. Obviamente, la democracia no coincide ni puede estar de acuerdo con estos procedimientos; acepta las libertades, las diferencias de opinión pero no las diferencias económicas y la libertad que postula, ciertamente es muy distinta de la del zorro en el gallinero que propugna el neoliberalismo y su hija legítima, la globalización.

Creo que la democracia como régimen de organización social está acechada por una serie de flancos. Es preciso tomar conciencia de esto e impulsar no solamente una recapitulación del concepto de democracia, para eliminar las ambigüedades que le han perjudicado a lo largo del tiempo, sino hacer un gran y leal esfuerzo de profundización de la democracia para que no sea simplemente un electoralismo sino también una fuente de derechos de naturaleza económica y social para todos los pueblos del planeta.

VOLVER AL ÍNDICE §

DEMOCRACY CHALLENGES IN LATIN AMERICA

Rodrigo Borja

Former President from Ecuador.

Frequently, the most obvious things are the most difficult to define. Such is the concept of democracy, which has produced such conceptual confusion as to make Roger Labrus state that nothing irritates the democratic person more, than finding out that the word democracy is also part of his opponents' vocabulary.

Fascists talked about vertical and organic democracy to refer to their authoritarian regime.

Marxists talked about popular democracy, with pleonasm, to name the authoritarian systems they imposed on societies, the deforming orthopedics of the single party.

And Latin-American oligarchies have not ceased making reference to representative democracy, which is definitely a sly regime that offers our people apparent freedom and illusory rights. Even the coup leaders of the past decades in the Americas had the wit of justifying their military plots by calling upon the defense of Western and Christian democratic principles and values.

There is an extremely high dose of ambivalence regarding the concept of democracy and from my perspective, this phenomenon can be attributed to the fact that, since its Aristotelian origins, it was built over two mainstays: The concept of freedom and the concept of equality.

Four hundred years before our age, Aristotle expressed that in a democratic system people could live as they pleased. That was freedom, and all had the same irrespective of merit; that was equality. But in historical terms, these two elements soon came into conflict among each other because emphasis on freedom plotted against equality and vice versa. The emphasis on equality damaged the interests of freedom.

As a result, historical experience has presented us with pieces of democracy. Until the end of the Cold War there was a categorical difference between Western democracy and that of the former Soviet block countries, which evidently made notorious efforts towards equal-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

ity but at the cost of an almost complete suppression of freedom.

I consider equality as one of the highest ethical claims of democracy. And that freedom is currently in severe danger because of decreased economic freedom, and neo-liberal fundamentalism that has spread across the planet, the monarchy of capital, and the asymmetry of globalization in the world's economies, and because of the implanting of an inexorable Darwinist economy that cynically stands for the rights of the strongest imposed upon the weakest.

It seems we live against the natural direction of history, because ever since the French Revolution, humanity has eagerly sought the great value of freedom. Socialist trends supported it with the statement that there is no freedom without economic equality, and that freedom among people who are not equal would always lead to injustice. But today we fight for inequality –it can clearly be seen in the everyday so-called consumer society, which cultivates, promotes, elevates and advertises differences.

Freedom and equality in the modern world are particularly threatened by two intersecting phenomena: Mass society, that arose took shape since the second half of last century, and information society, shaped by the prodigies of the digital revolution.

Mass society, distinguished by demographic concentration in cities and over concentration in metropolitan areas, limits the individuals' movement ability, diminishes interpersonal distances, overexcites man physically and psychologically and generates irritability and violence.

The hypertrophy of urbanism opens great distances, separates families and friendships, submits man to the tyranny of time, and condemns him to live in paradoxical solitude among the throngs of multitude. This kind of society, without meaning to, diminishes peoples' freedom.

The phenomenon of mass society is not only a quantitative event; due to the well-known dialectic law that changes quantity for quality, society and in its components suffer fundamental modifications –people become demanding, irritable, impatient, admit no delay. People aware of their power and strength claim with their million invisible mouths their rights for today, not tomorrow. And obviously, governments are in no realistic position of satisfying such demands, thus, governability issues arise.

Populism is precisely one of this phenomenon's clearest expressions, since it is a political fact, but has economic origins. Populism is originated in sectors of isolation and heaping that surround the urban centers of all our countries.

The other element that threatens the integrity of our democracy is the second industrial revolution, that is, the electronic revolution, and its scientific and technological advances which have created the so-called society of knowledge. Information in form of words, signs, images, diagrams, graphics and sounds, either by themselves or combined with one another, is the raw material with which modern production instruments work.

This society has an astonishing dynamism, because it is erected over the dynamism of

Conferencias magistrales § Keynote addresses

knowledge which doubled from the times of Christ until middle of the 18th Century, that doubled again in the following 150 years and nowadays doubles itself every four or five years. Currently, computer operation capacity doubles every 18 months.

But, amid this wonder, what concerns me is to observe a tendency towards scientific and technological concentration in just a few minds, and this can have the same polarizing effects of domination, exclusion and social crisis that unfair distribution of wealth has had over the course of history.

Therefore, nowadays the disparity between our technology and our ethics is bigger than ever. This fact is not only humiliating, but also deathly dangerous.

The above compels a greater effort in the construction of the concept of democracy itself, that has been eroded over time, and forces us to indicate that democracy is more than the form of government, more than the way in which political authority is exerted, or the factor to legitimate the exercising of power; it is also the way society is as a whole, and, therefore, we must understand democracy as a form of State and not merely as a form of government.

We could go even further and say that democracy is a conduct, a habit, a behavior and a way of being among interpersonal relationships. Therefore, I consider that it is a moral obligation to teach children the concept of democracy, from an early age. Democracy is in fact a factor, a regulating regime, it decentralizes and

limits power in all its forms: Political, economic, social, military and international power. This is very important, because one of constant features in history has been man's struggle for power. Everything can be inscribed in this millenary struggle.

Democracy is, in addition, a three-dimensional value that must cover political, social and economic aspects, with the importance elections involve, because societies must be ruled by those who have the right to, and that right arises from the volitional expression, expressed by the people's vote.

If democracy is understood this way, we must define it as a regime of society organization as a whole, which bestows the population real and concrete options of participation, in both, political decisions within the State, and in the enjoyment of economic and social wealth produced by every individual's efforts.

Democracy is a continuous and perpetual construction. It is, and will always be unfinished. Its incomplete condition is the essence of democracy, regardless of place and time. Also, democracy has an international dimension, which is expressed in political, economic, military and diplomatic relationships among states.

At the end of the Cold War and the dissipation of the East-West conflict, the other great conflict of our time became more apparent than ever, and that was the North-South one, that without a doubt is the most explosive factor in the international world nowadays.

And globalization has sharpened what I call international anti-democracy, since globalization

Conferencias magistrales § Keynote addresses

leaves winners and losers along the way. It means a development tools for the North, scientific progress, market opening and production expansion. But in the South the peripheral countries do not share the benefits of globalization in the same way. Paradoxically, globalization does not produce global benefits, increasing external dependence, breaks the productive apparatus of our countries, produces waves of unemployment and generates a new poverty that adds up the traditional one.

Within this scheme, one of the most harmful falsehoods of the era of global economy is that democracy and market coincide in their objectives or that democracy and market are almost synonymous concepts. This raises the issue of the relationship between state and

market or, more precisely, between democratic state and market.

Where are the boundaries of economic injustice that democracy can tolerate without lessening its value? How much inequality is bearable? How far can economic power reach within a democracy?

Democracy, as a social organization regime, is attacked from different sides. Therefore, there is need to be aware of this in order to boost not only a recap of the concept of democracy, eliminating ambiguities that have long damaged it, but also to achieve that democracy by means of a great and loyal deepening effort, becomes not only electoralism, but a source of social and economic rights for all people in the world.

BACK TO CONTENTS §

PRIMERA CRUZADA CONTRA EL EJE DEL MAL: LA GUERRA EN IRAQ, SUS ANTECEDENTES Y SUS CONSECUENCIAS

Bernardo Sepúlveda

Exsecretario de Relaciones Exteriores, México

Mi propósito es analizar las profundas transformaciones que ha sufrido el sistema internacional a partir del once de septiembre del 2001, presentando a su consideración los efectos que los actos terroristas cometidos en esa fecha están produciendo en la comunidad de Estados, en las sociedades y en los individuos. También me interesa explorar las consecuencias probables que habrá de acarrear el operativo bélico, iniciado por la coalición angloamericana, el 20 de marzo del 2003, en contra de Iraq.

La revolución del 11 de septiembre

A pesar del cambio dramático que se ha producido en el sistema internacional en el transcurso de los últimos once lustros, quizá lo sucedido el once de septiembre del 2001 es el dato histórico que habrá de cobrar el mayor relieve por significar la apertura de un nuevo capítulo en las relaciones entre los Estados. Los ataques terroristas contra las Torres Gemelas en Nueva

York y contra el Pentágono en Washington marcan el inicio de una perspectiva diferente en los términos y en la forma de entender la seguridad nacional y la seguridad colectiva.

La declaración de guerra al terrorismo, el combate a Al Qaeda, el derrocamiento del gobierno Talibán, las operaciones bélicas en Afganistán, la identificación de Iraq, Irán y Corea del Norte como integrantes del Eje del Mal, la invasión de Iraq, y la renovación del programa nuclear de Corea del Norte, dejan registro de la secuela de respuestas violentas que desencadena, en el breve lapso de un año, el once de septiembre.

Pero, aún más importante para el mediano plazo, el once de septiembre es también el elemento catalítico que precipita la difusión y la puesta en práctica de una nueva doctrina de seguridad nacional postulada por el gobierno de Estados Unidos, cuyo impacto en la naturaleza y funcionamiento de la comunidad de Es-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

tados, y de entidades no estatales, es ya de una enorme trascendencia.

Los términos de esa nueva doctrina, divulgada el 17 de septiembre de 2002, se encuentran expuestos en un documento denominado *The National Security Strategy of the United States*. Por su relevancia en la política exterior, militar y de seguridad de Estados Unidos, y por sus consecuencias en el orden internacional, conviene pasar revista de los elementos centrales que se derivan de esa estrategia. Las tesis más destacadas son:

- ° La amenaza que ahora enfrenta Estados Unidos se origina en el comportamiento de un conjunto de Estados fracasados y disfuncionales y no, como sucedía previamente, en la conducta de Estados con afanes de dominio y conquista.
- ° Ciertos Estados, que han sido bautizados como Estados perversos, y las organizaciones terroristas de alcance global, se han propuesto obtener armamento de destrucción masiva (ADM). Previamente, este tipo de armas sólo se encontraban al alcance de las grandes potencias.
- ° Estados Unidos impedirá que los Estados perversos y las organizaciones terroristas sean capaces de amenazar con armamento de destrucción masiva a Estados Unidos, a sus aliados, y a sus amigos. También evitará por todos los medios la utilización de dicho armamento en contra de esos países.
- ° Para impedir esa amenaza o uso de ADM, Estados Unidos adoptará medidas preven-

tivas, incluyendo el empleo de la fuerza armada, para anticiparse al peligro.

- ° En el combate contra el terrorismo, Estados Unidos tratará de obtener el apoyo de la comunidad internacional. Pero, de ser necesario, Estados Unidos actuará unilateralmente, ejerciendo en su oportunidad una legítima defensa anticipada.
- ° La capacidad bélica de Estados Unidos será en tal medida poderosa, que servirá para disuadir a cualquier adversario potencial - sea éste un Estado o una organización no estatal- que desee emprender una competencia militar con la intención de superar, o siquiera igualar, el poder de Estados Unidos.

Una doctrina fundada en el solipsismo político difícilmente puede reclamar bases suficientes para constituir un nuevo orden internacional. Además, ese solipsismo político puede conducir a otros extremos. Si Estados Unidos argumenta, para sí, la legitimidad de un ataque armado preventivo, aduciendo un riesgo potencial a su seguridad, no será absurdo imaginar la multiplicación de pretensiones equivalentes por Estados que, descansando también en su propio arbitrio, invocarán peligros reales o imaginarios para derrotar, por la vía armada, y por anticipado, al supuesto enemigo.

Por ser Estados Unidos víctima principal y primera potencia en el sistema internacional, un asunto fundamental es determinar la naturaleza y el alcance de su reacción como producto del once de septiembre. La respuesta bélica es conocida, con el inicio de las operaciones mili-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

tares en Afganistán, la desaparición del gobierno Talibán, la dilución de Al-Qaeda y la invasión del territorio de Iraq la semana pasada. Pero, en adición a ello, conviene recapitular los otros efectos que ha acarreado el once de septiembre en la doctrina política y militar de Estados Unidos.

Un primer dato político es que ha desaparecido en Estados Unidos el síndrome de Vietnam, creándose un clima político que favorece la utilización de fuerzas militares en el extranjero para una diversidad de propósitos. Como consecuencia del ataque sufrido, surge un respaldo político generalizado, en el Congreso y en otros ámbitos que influyen en la opinión pública estadounidense, para emprender operaciones bélicas que signifiquen incluso el derrocamiento de gobiernos que se juzgan antagónicos a los intereses de Estados Unidos.

Por otra parte, la tragedia del 11 de septiembre puso en evidencia que la superioridad militar no garantiza, en términos inmediatos y automáticos, la protección de intereses vitales. También puso en evidencia la alta vulnerabilidad de cualquier Estado a un ataque terrorista, dejando en claro además la existencia de una paradoja bélica. En efecto, surge una asimetría entre la posesión de una tecnología altamente sofisticada para la defensa militar, como la que ha creado Estados Unidos, y unos instrumentos rudimentarios, acompañados de una imaginación perversa, para hacer efectivo un ataque demolidor, como aquel cometido por Osama

bin Laden y Al-Qaeda, la organización terrorista bajo su mando.

Otro dato fundamental está representado por las operaciones militares efectuadas por Estados Unidos en el territorio de Afganistán. La magnitud, complejidad y nivel tecnológico de esas operaciones dejan registro de la distancia que separa a Estados Unidos de cualquier otra potencia militar.

En efecto, conforme a los datos suministrados por Paul Kennedy, el gasto militar de Estados Unidos representa el 36% de todo el gasto militar efectuado en el mundo; ese país gasta, en ese capítulo, una cantidad superior a lo que gastan, juntas, las otras nueve naciones que le siguen en orden de importancia. Si se suma el gasto militar de Estados Unidos y el de sus aliados en la OTAN y en el Pacífico, la cifra se eleva al 85% del gasto militar mundial, lo cual no tiene precedente histórico.

De acuerdo con la misma fuente, la guerra en Afganistán refleja un salto impresionante en términos cualitativos con relación a bombardeos de alta precisión. En efecto, el 95% de las bombas lanzadas en Afganistán fueron con armas de precisión. En contraste, en la Guerra del Golfo el porcentaje es del 6%. La utilización de aviones espía sin piloto y los bombardeos teledirigidos mediante satélites redujeron dramáticamente las bajas militares de Estados Unidos en tierra. La guerra en Iraq seguramente pondrá de manifiesto la existencia de una maquinaria bélica todavía más avanzada, que servirá para sembrar la destrucción en el territorio iraquí con una refinada tecnología.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

Los preparativos de la primera cruzada

La declaración de la guerra en contra del terrorismo ha servido para contaminar el ánimo belicista que ya existía anteriormente con respecto a Iraq. Sin embargo, aún no se ha producido una evidencia que demuestre claramente un vínculo entre Al-Qaeda y el gobierno de Sadam Hussein. Prevalece también una seria preocupación al advertir que un operativo militar en contra de Iraq servirá tan sólo como elemento distractor, desviando la atención de lo que es el objetivo fundamental, esto es, el combate a las organizaciones terroristas.

Con Osama Bin Laden complotando el siguiente acto terrorista; con el andamiaje operativo de Al-Qaeda aún funcionando; con un gobierno afgano sostenido con alfileres; con un frágil gobierno paquistaní; con dos Estados nucleares –Paquistán, la India– que mantienen el conflicto de Cachemira entre uno de sus pendientes; con una gravísima confrontación, sin solución de continuidad, entre Palestina e Israel; con asuntos no resueltos entre gobiernos seculares musulmanes y grupos religiosos fundamentalistas; con todas estas turbulencias, no parecería ser este el momento más oportuno para emprender, en un decenio, una segunda guerra del Golfo Pérsico.

Diversos argumentos sustentan el proyecto de esta segunda guerra. Existe la tesis de que el gobierno de Sadam Hussein acumula armamento de destrucción masiva, que habrá de usar eventualmente en contra de Estados Unidos, de sus aliados, o de sus amigos. Se aduce también que el operativo militar servirá

para derrocar a Sadam Hussein, produciéndose un cambio de régimen que habrá de constituirse en un elemento catalítico para instalar la democracia entre los países árabes y para transformar las condiciones políticas en el Medio Oriente, en beneficio de la seguridad de Israel.

La existencia de enormes depósitos petrolíferos ha sido otro motivo que ayudaría a explicar una acción militar de Estados Unidos en Iraq. Ocupar un segundo lugar mundial en reservas de petróleo y gas provoca la tentación de ejercer un control directo de esos hidrocarburos por quien se ha constituido en su principal consumidor mundial.

Cualquiera de estas hipótesis, o todas ellas, pueden tener una dosis de verdad. Lo que resulta difícil encontrar, aún reuniendo lo mejor de cada una de las hipótesis, es un fundamento suficiente que otorgue las bases políticas, militares o económicas, para emprender una aventura de esta naturaleza.

La respuesta de las instituciones

Las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad asumieron desde un principio su responsabilidad en la lucha contra el terrorismo. Ha existido una respuesta importante, por parte de la ONU y de sus Estados miembros, para combatir a las organizaciones terroristas de alcance global. Esa respuesta se demuestra con la acción política y militar, acordada en el seno de Naciones Unidas, y emprendida en Afganistán contra el gobierno Talibán como instrumento protector y promotor de Al Qaeda.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

Pero la unidad de propósito sufrió una grave fisura cuando el objetivo original, esto es, el combate al terrorismo, quedó vulnerado al introducirse, por Estados Unidos, un elemento de una extraordinaria complejidad: la eliminación de Iraq como Estado poseedor de armamento de destrucción masiva; el derrocamiento del régimen de Sadam Hussein; la instauración de un sistema democrático en Iraq que servirá como motor para irradiar la democracia en el Medio Oriente. Lo que provocó una inmensa controversia fue la tesis estadounidense de que, para alcanzar estas finalidades, habría de recurrir a la guerra preventiva.

Durante algunos meses, en Naciones Unidas prevalecía en amplio consenso a favor del desarme de Iraq, pero por medios pacíficos. Para lograrlo, existía el propósito de alcanzar una serie de objetivos, como los siguientes:

Afianzar la cooperación internacional en el combate al terrorismo; cimentar la autoridad y legitimidad de las Naciones Unidas; asegurar la eficacia de las resoluciones del Consejo de Seguridad; desarmar a Iraq, suprimir las armas químicas y biológicas en su poder, eliminar misiles prohibidos, y frustrar todo intento que implique convertir a Bagdad en potencia nuclear; implantar un estricto régimen de fiscalizaciones, con inspectores impidiendo que Iraq se constituya en una amenaza para la seguridad regional o internacional; fortalecer los servicios de inteligencia para cancelar transferencias de armamento de destrucción masiva a organizaciones terroristas; impulsar estrategias de resolución de conflictos de alto riesgo, como la cri-

sis ancestral entre Israel, Palestina y los países árabes, o la confrontación entre la India y Paquistán; y, por supuesto, instalar mecanismos multilaterales eficaces para erradicar la proliferación de armamento de destrucción masiva y el inmoral tráfico de armas convencionales.

Sin abandonar una diplomacia coercitiva cada vez más severa, la eficacia del desarme de Iraq requería tiempo. Un tiempo delimitado a unos meses, con una fecha final y definitiva, y con metas precisas, revisables periódicamente para determinar el cumplimiento de los objetivos. Pero la paciencia de la diplomacia no se compadecía con las urgencias de la guerra. En la soledad de una isla, sin la irritante presencia de otros miembros del Consejo de Seguridad, sin peligro de incómodos manifestantes en contra de la guerra, los líderes de Estados Unidos, Reino Unido y España, reunidos en las Azores, decretaron un ultimátum a Sadam Hussein cuyo cumplimiento se anticipaba imposible. Al término del plazo fijado, se inició el operativo militar de la coalición angloamericana, en territorio de Iraq, cuyo resultado bélico inmediato es previsible; pero cuyos efectos a un mayor plazo en Iraq, en el Medio Oriente, en Naciones Unidas y en el sistema internacional en su conjunto, no es posible determinar aún.

Lo que sí es posible es evaluar, con base en algunos principios generales, el acto de beligerancia emprendido por la coalición angloamericana.

La existencia de un orden jurídico internacional es una fuente de legitimación para el ejercicio de la fuerza armada. Las normas vigentes,

Conferencias magistrales § Keynote addresses

consagradas en la Carta de la ONU, autorizan el empleo de la fuerza sólo como una medida colectiva, bajo los auspicios del Consejo de Seguridad. En el caso extremo de que se sufra un ataque armado, existe el derecho a la legítima defensa. Pero todo uso de la fuerza que no quede bajo el amparo de estas reglas rompe el principio de la legalidad. Toda medida coercitiva debe ser sancionada, caso por caso y expresamente, por el Consejo de Seguridad. Las reglas no permiten la guerra preventiva por los riesgos que implica, puesto que cada Estado, a su arbitrio, podría reclamar ese derecho recurriendo a la fuerza armada ante peligros reales o imaginarios. Además, de no existir esa prohibición, cada Estado que haya sido catalogado como perteneciente al Eje del Mal juzgará necesario obtener armamento de destrucción masiva, con el fin de disuadir una intervención estadounidense, o argumentando que no puede quedar en estado de indefensión. Corea del Norte es un ejemplo real. Irán y Siria podrían seguir la misma ruta.

La primacía del poder acarrea una primacía en las responsabilidades. Supone también una primacía en las vulnerabilidades. La edificación de un orden mundial posterior a la tragedia del once de septiembre no debe implicar el abandono de normas e instituciones vigentes. Desterrar a la Unión Europea al territorio de la irrelevancia, o emplear selectivamente a la ONU o a la OTAN

Con base en una conveniencia ocasional, o relegar continentes enteros -América Latina, Asia, África- a la negligencia benigna, no facili-

ta la existencia de un régimen de entendimientos políticos eficaz y viable. Intentarlo es privilegio de quien detenta la primacía del poder, pero su éxito no se convalida con la experiencia histórica.

La primera cruzada contra el eje del mal

La guerra contra Iraq debe entenderse como una respuesta de Estados Unidos a lo ocurrido el once de septiembre. Por supuesto, el antecedente inmediato es la guerra en Afganistán, cuya razón de ser fue el combate al terrorismo emblemático por Al Qaeda y el gobierno Talibán. Esos hechos definen una nueva etapa en el sistema internacional. La hiperpotencia elimina a un régimen que juzga detestable aunque no quede demostrado que le representa un peligro real e inminente a su seguridad nacional. Ese derrocamiento se efectuará sin las bases de legitimación que proporciona un consenso internacional, sin la autorización expresa de Naciones Unidas, sin el respaldo de otras potencias importantes, salvo el Reino Unido, y con las objeciones de los países que circundan a Iraq.

Apenas se inicia la guerra en Iraq. Resultaría extremadamente arriesgado evaluar un operativo bélico que se encuentra en pleno desenvolvimiento. La información disponible no es necesariamente una información suficiente. Esta circunstancia obliga a la prudencia en los juicios de valor. Sin embargo, una primera hipótesis es que, como consecuencia del poderío militar y tecnológico de Estados Unidos, es probable que en semanas o en meses se efectúe

Conferencias magistrales § Keynote addresses

la ocupación del territorio de Iraq por fuerzas de la coalición angloamericana. De ser válida esta hipótesis, la siguiente cuestión es determinar los objetivos que se propone Estados Unidos mediante esa ocupación. El tema ha sido materia de especulación, puesto que la finalidad anunciada originalmente, esto es, el desarme de Iraq, ha sufrido adiciones importantes.

De esta suerte, es posible advertir que aún ahora, ya iniciada la guerra, existe en el seno del gobierno estadounidense una divergencia importante sobre los objetivos que persigue Estados Unidos una vez que concluya la guerra contra Iraq.

La primera doctrina –quienes abogan por ella la denominan la doctrina de la “democracia imperial”– impulsa la idea de remodelar a los regímenes políticos en el Medio Oriente, para convertirlos en gobiernos democráticos. La segunda doctrina, respaldada por quienes se asumen “realistas”, tiene como finalidad la destrucción del enemigo, sin pretender su ulterior remodelación. Por supuesto, cualquiera de las dos opciones presenta obstáculos considerables y consecuencias impredecibles.

Ante las obvias dificultades que existen para obtener, en esta etapa, una definición política clara, precisa y viable por parte de la coalición angloamericana, en donde se encuentren los lineamientos que habrán de guiar a esa coalición

en la etapa post-bélica, es útil recurrir a otras fuentes autorizadas que nos auxilien a determinar esos lineamientos. Para esos efectos, un grupo de trabajo, compuesto por distinguidas personalidades y auspiciado por prestigiadas instituciones estadounidenses,¹ ha elaborado una sistematización de las directrices que podrían servir como principios rectores en la conducta de la coalición angloamericana una vez que haya concluido el operativo militar. Para propósitos de análisis y discusión, es útil examinar esas directrices.

1. Mantener la integridad territorial de Iraq. Salvo algún acontecimiento inesperado, el ejército estadounidense y los contingentes aliados habrán de ocupar Iraq. Existe el temor, sin embargo, de que esa ocupación podría enfrentar problemas serios en la zona norte de Iraq, como consecuencia de un conflicto de intereses entre Estados Unidos, Turquía y el Kurdistan iraquí. Turquía querrá proteger sus fronteras y limitar los efectos de la guerra en su propio territorio: actos terroristas, traslado masivo de refugiados, interferencias en el suministro de petróleo iraquí. También querrá Turquía evitar a toda costa la creación de un Estado kurdistan. Otra aspiración turca será controlar los campos petroleros en el área de Mosul y Kirkuk. Kirkuk, en adición a su importancia petrolera, es una ciudad eminentemente kurda, lo cual hace previsible un en-

1. Guiding Principles for U.S. Post - Conflict Policy in Iraq (Principios rectores para la política post-conflicto de Estados Unidos en Iraq). Reporte de un grupo de trabajo independiente copatrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores y el Insitituto James A. Baker III de Política Pública de la Universidad de Rice, 2003.

frentamiento armado entre fuerzas kurdas de Iraq y el ejército turco. El kurdistán iraquí pretenderá alcanzar los mayores grados de autonomía posibles, lo cual no facilitará la cohesión territorial de Iraq. Con Estados Unidos, la divergencia turca se presentará en el periodo de reconstrucción de Iraq, cuando se pretendan utilizar los recursos derivados del petróleo para financiar esa reconstrucción. Si Turquía ocupa los campos petrolíferos de Mosul y Kirkuk, será muy difícil que acepte desviar su propio abastecimiento de petróleo a favor de la causa de la reconstrucción.

Otra fuente de preocupación en el mantenimiento de la integridad territorial de Iraq es la profunda división existente entre los distintos grupos étnicos y religiosos, cada uno controlando porciones importantes de territorio. Confederar a la población kurda en el norte y a las comunidades chiitas en el sur, en una etapa de conflagraciones bélicas, requerirá un esfuerzo político mayúsculo.

2. Asegurar que Iraq no posee armamento de destrucción masiva. El ejército de ocupación angloamericano deberá concluir la tarea iniciada por los inspectores de Naciones Unidas, con especial énfasis en la eliminación de armas químicas y biológicas y de proyectiles balísticos de mediano y largo alcance.

El riesgo más importante radica en la privatización de los instrumentos de la guerra: la tecnología, los científicos, las armas de destrucción masiva. Hasta ahora, la producción y la posesión de armamento de destrucción masiva se ha mantenido estrictamente reservado al con-

trol de los Estados. Un peligroso proceso de privatización podría ocurrir como efecto perverso de la guerra en Iraq, transfiriéndose a organizaciones terroristas la capacidad tecnológica o arsenales ya existentes de armas de destrucción masiva, con lo cual se generaría un extraordinario riesgo para quienes sean víctimas potenciales de actos terroristas.

Alcanzar la seguridad absoluta provoca en otros la inseguridad absoluta, ha señalado un célebre pensador. Quienes son actualmente miembros del Eje del Mal por decisión de Estados Unidos, o aquellos otros que se juzguen posibles candidatos, quedarán insembrados de esa inseguridad absoluta como consecuencia de lo ocurrido en Iraq, operación militar que habrá de considerarse por esos posibles candidatos sólo como una Primera Cruzada, a la cual habrán de seguir otras varias. Irán, tan cercano geográficamente a un Iraq ocupado militarmente por Estados Unidos, y Corea del Norte, tan lejano de todo vínculo con la comunidad internacional y tan aislado políticamente, quizá habrán de reaccionar con cierta preocupación, emprendiendo un programa de producción y adquisición de armas de destrucción masiva, con los misiles correspondientes, argumentando su obligación de no quedar en condiciones de indefensión.

3. Promover un gobierno en Iraq fundado en los valores democráticos, representativo de las distintas etnias y religiones, basado en un poder compartido y en unos recursos compartidos, respetuoso de los derechos humanos y con una economía de mercado. Hacer realidad

Conferencias magistrales § Keynote addresses

este principio constituye una de las mayores dificultades. El establecimiento de un gobierno legítimo en Iraq requerirá tiempo. Requerirá, además, que se respondan unas hipótesis, en la etapa post - bélica, que por ahora es imposible revolver. ¿Se constituye un gobierno provisional en el exilio mientras transcurren las operaciones militares en Iraq? Si durante las hostilidades es derrocado Sadam Hussein y es sustituido por un gobierno de salvación nacional, ¿cuál será su función y su composición en la etapa bélica? ¿Cuánto durará la ocupación militar, y cómo y a quién se transferirá el poder? ¿Cuál será la legitimidad de un gobierno emanado de una ocupación militar extranjera? Al instalarse un nuevo gobierno, ¿cómo y quien define los adecuados equilibrios étnicos y religiosos? ¿Autonomía para los kurdos, con el riesgo del desmembramiento de Iraq? ¿Cómo responderá Estados Unidos si la democracia y la libre determinación conducen a un sistema islámico fundamentalista en Iraq?, ¿o a un régimen centrado en un proyecto político Pan - Arabista, como el de Sadam Hussein?

Una fuerza militar de ocupación por parte de Estados Unidos, con una presencia importante en Iraq, por una duración no menor a los dieciocho meses, parecería ser el plan que eventualmente se aplicaría una vez ocurrido el derrocamiento de Sadam Hussein. Conforme a filtraciones divulgadas por *The New York Times*, el equipo de seguridad nacional del presidente Bush ha elaborado una serie de propuestas que representarían el esfuerzo más importante de

Estados Unidos, desde la ocupación de Alemania y Japón al término de la segunda guerra mundial, para asumir en forma directa la administración de un país. De acuerdo con ese plan, en el periodo de ocupación existiría un comandante militar americano a cargo de la seguridad. También habría un civil como responsable de la administración. Transcurriría un lapso de varios años para poder transferir las funciones de gobierno a una administración internacional y, a partir de ahí, depositar el poder en manos iraquíes.

4. Involucrar en las operaciones para el mantenimiento de la paz, en la reconciliación y en la reconstrucción, a las Naciones Unidas, a otras organizaciones multilaterales, a los países árabes vecinos, a los países musulmanes, y a los otros países de la alianza occidental. De nuevo, esta directriz provoca unas interrogantes que por ahora no admiten contestación. ¿En qué condiciones participará Naciones Unidas en las operaciones para el mantenimiento de la paz y en la reconstrucción de Iraq, cuando el acto de beligerancia se emprendió sin la autorización de las Naciones Unidas? En las operaciones para el mantenimiento de la paz, ¿qué función desempeñará el ejército de Iraq, institución que ha vertebrado la vida del país en los últimos decenios? ¿Cuál es el destino final de la Guardia Republicana, de los servicios de inteligencia y de otros equipos vinculados a Sadam Hussein?

¿Será la Corte Penal Internacional la responsable de juzgar a quienes hayan cometido crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad?

Conferencias magistrales § Keynote addresses

¿Pretenderá Estados Unidos constituir tribunales especiales para someter a juicio al actual liderazgo? ¿Preferirá Estados Unidos utilizar sus propios tribunales militares, como ha sucedido en la guerra de Afganistán, para ese proceso de enjuiciamiento? ¿Aceptará el Reino Unido, Estado fundador de la Corte Penal Internacional, estas dos últimas posibles soluciones?

Mantener el orden interno en el periodo post-bélico, efectuar la purga del régimen vinculado a Saddam Hussein sin desarticular la viabilidad política de Iraq, y garantizar la integridad de Iraq frente a las pretensiones de Irán por saldar cuentas pendientes, o las aspiraciones turcas por dominar población kurda y controlar campos petrolíferos son, por sus propios méritos, asuntos de una extraordinaria complejidad.

Pero a ello se agregan dos temas que despertarán una justificada controversia. El primero tiene que ver con el financiamiento de la guerra. ¿Quiénes estarán dispuestos a sufragar una guerra que no recaudó los necesarios consensos? ¿Lo pagará en esta ocasión el contribuyente fiscal en Estados Unidos? ¿Es posible tener seguridad absoluta, emprendiendo simultáneamente el combate al terrorismo y las guerras contra el Eje del Mal con unos costos financieros no despreciables y, adicionalmente, reducir la recaudación fiscal en Estados Unidos por un monto de mil quinientos billones de dólares en el próximo decenio? ¿Quién recoge la factura por la reconstrucción de Iraq y quién habrá de beneficiarse por participación en ese proceso? ¿Habrá un sistema de premios y castigos, dependiendo del com-

portamiento que cada Estado interesado haya tenido en la etapa prebélica?

La otra gran cuestión es el destino de la industria petrolera de Iraq y el uso que tendrán los recursos financieros originados en la explotación del petróleo y del gas de Iraq. Salvaguardar todos los recursos naturales no renovables como parte esencial del patrimonio nacional de Iraq parecería ser la respuesta obvia. Pero lo obvio no necesariamente se reconcilia con intereses económicos más inmediatos.

Reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional debe comprender necesariamente la consolidación de un orden internacional cimentado en un principio de legitimidad. El uso unilateral de la fuerza armada no otorga esa legitimidad. Recuérdese que, al término de la primera guerra mundial, se gestó un conjunto de instituciones destinadas a constituir una seguridad colectiva. Ante su insuficiencia, como quedó demostrado con los horrores de una segunda guerra mundial, un nuevo intento tuvo su consagración en el andamiaje de organizaciones que, a partir de 1945, ha coadyuvado a mantener una paz general, a pesar de haber transitado por una guerra fría y una multiplicidad de conflictos regionales.

En la construcción de ese andamiaje, Estados Unidos ha jugado un papel esencial. Woodrow Wilson y Franklin Roosevelt estuvieron presentes en la creación de un nuevo orden en el siglo XX. Ese legado histórico ha servido para mantener a una comunidad internacional alejada de conflagraciones bélicas mayúsculas durante más de once lustros. Quebrantar nor-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

mas y vulnerar instituciones, argumentando unilateralmente la protección de una seguridad nacional, viola la mejor tradición de los valores democráticos, al chocar frontalmente con los elementos de convivencia reconocidos por una colectividad de Estados.

Con los actos terroristas del once de septiembre y con el inicio de la guerra en Iraq, el sistema internacional ha sufrido una profunda transformación. La dificultad consiste en de-

terminar, ahora, la naturaleza y orientación de un nuevo orden, distinto a aquel que imperó entre 1945 y 2002. La responsabilidad obliga a emprender la construcción de un edificio renovado, con normas e instituciones que, con la necesaria eficacia, restauren el equilibrio del poder a favor de un principio de legitimidad y de legalidad, con un mecanismo que sujete a reglas y consensos multilaterales toda aspiración hegemónica.

VOLVER AL ÍNDICE §

THE FIRST CRUSADE AGAINST THE AXIS OF EVIL: THE WAR IN IRAQ, ITS BACKGROUND AND CONSEQUENCES

Bernardo Sepúlveda

Former Minister of Foreign Affairs in Mexico

In spite of the dramatic change produced in the international system within the last 55 years, the September 11th event was perhaps the most relevant historical fact as it means the beginning of a new chapter in the relationships among States.

But, more important, September 11th is also the catalytic element which hastens the spreading and set up of a new doctrine of national security postulated by the United States' government, The National Security Strategy of the United States of America, which impact on the nature and functioning of the states' community, and non state entities, is already of great relevance.

Because of its importance in foreign, military and security affairs in United States, and because of its consequences in the world order, it is convenient to review the central elements derived from such strategy. Among the most relevant thesis are:

The threaten United States faces nowadays is originated by the behavior of a group of failing and dysfunctional States and not, as it previously occurred, in the conduct of some States with a will of domination and conquest.

Certain States, the so-called Evil States, and the terrorist organizations with global incidence, aim to obtain massive destruction weapons (MDW). In the past, these kind of weapons were only available to world powers.

The bellicose capability of the United States will be so powerful that it will deter any potential adversary –either a State or a non state organization- aiming to get into a military competition in order to surpass, or even match, the power of the United States.

If the United States argues, for itself, the legitimacy of a preventive armed attack, adducing a potential risk to its security, we find then no reasons to discard the multiplication of equivalent pretensions by States who, laying on

Conferencias magistrales § Keynote addresses

its own freewill, may invoke real or imaginary dangers in order to defeat, by armed means, and beforehand, the assumed enemy.

Since the United States is the main victim and first world power, it is essential to determine the nature and reach of its reaction as a response to September 11th. The military response is well known, but besides it would be convenient to recapitulate the other effects that September 11th has brought in the political and military doctrine of the United States.

A first political fact is that in the United States, the Vietnam's Syndrome has disappeared, creating thus a political environment favorable to the use of military forces in foreign lands to serve a diversity of purposes. As a consequence to attack suffered, a generalized political support emerges in the Congress and other spaces, influencing the American public opinion, to carry out armed operations which may even mean the overthrow of certain governments thought as contrary to the United States' interests.

The war declaration against terrorism has served to infect the already existent warlike feelings towards Iraq. Yet, there has been no clear evidence to prove the links between Al-Qaeda and Saddam Hussein's government.

With Osama Bin Laden plotting the next terrorist attack; with the Al-Qaeda's infrastructure still in operation; with unsolved affairs between Muslim secular governments and fundamentalist religious groups; with all those turbulences, this seems not to be the best time of the decade, to initiate a second Gulf War.

Several arguments support the project of this war. There is the thesis that Saddam Hussein's government is storing massive destruction weapons, which will eventually be used against the United States, its allies or friends.

The existence of huge oil deposits has been another reason which might help understand a United States' military action in Iraq. To be placed on a second level in the world in oil and gas reserves, can be tempting in order to exercise a direct control of those hydrocarbons by whom has become the world's main consumer.

United Nations and the Security Council assumed their responsibility since the beginning, in the struggle against terrorism. There has been an important response, on behalf of the UN and its member States, to fight terrorist organizations of global reach. But this shared purpose was seriously injured when the main target, that is, the battle against terrorism, was placed in a new perspective when the United States added an element of extraordinary magnitude: Iraq's elimination as a State owning massive destruction weapons.

During some months, there was a wide consensus in the UN in favor of the disarmament in Iraq, but by pacific means.

Without abandoning a more and more coercive diplomacy, the efficiency of Iraq's disarm required time. A time limited to a few months, with a final and decisive date, with precise goals, subject to periodic reviews to determine the fulfillment of objectives. But the patience of diplomacy was not merciful to the urgencies of war. In the solitude of an isle, the

Conferencias magistrales § Keynote addresses

leaders of United States, United Kingdom and Spain, gathered at the Azores, decreed Saddam Hussein an ultimatum. When the deadline was reached, the British-American coalition began military operations in Iraq's territory, the immediate bellicose result can be foreseen; but the long term effects in Iraq, Middle East, United Nations and the world system are impossible to be determined yet. Possible to evaluate is, based on some general principles, the belligerent act initiated by the British-American coalition.

The presence of an international law order is a source of legitimation to exercise the use of armed force. The current laws, established in the United Nation's Chart, authorize the use of force only as a collective measure, under supported by the Security Council. In the extreme case of being target of an armed attack, there is the right to legitimate defense. Regulations do not allow a preventive war because of the risks it involves. Besides, if such prohibition did not exist, every State believed to be a member of the Axis of Evil will find necessary to obtain massive destruction weapons, in order to dissuade an American intervention, or will act under the argument of not standing in a helpless condition.

The edification of a world order after September 11th must not involve the abandonment of current institutions or rules.

The war against Iraq must be understood as a response of the United States to what happened on September 11th, and it is only beginning. It would be extremely risky to evaluate a

bellicose operation which is still developing. The information available is not necessarily enough. However, a first hypothesis is that, as a consequence of the military and technological power of United States, in the weeks or months to come Iraq's territory will be occupied by the British-American forces.

Therefore, it may be noticed that even now, that the war is already in course, there is an important divergence in the United States government as to the objectives the United States will aim once the war against Iraq is over.

In order to discuss and analyze, it is useful to examine the following principles.

1. Keeping Iraq's territorial integrity

Except for any unexpected event, the American army and the allied contingents will occupy Iraq. However, the fear is that, such an occupation might face serious issues in Iraq. Iraqi Kurdistan will aim to gain the highest possible autonomy, which will not make Iraq's territorial cohesion any easier. Along with the United States, the Turkish divergence will show up during Iraq's reconstruction period, in the moment at the time when resources derived from oil will be intended to finance such reconstruction. If Turkey occupies the oil camps in Mosul and Kirkuk, it will be very difficult they should accept to deviate their own oil supplying in favor of the cause of reconstruction.

2. Ensuring that Iraq does not possess massive destruction weapons

The occupying army shall conclude the task begun by the United Nation's inspectors, emphasizing the elimination of biological and

Conferencias magistrales § Keynote addresses

chemical weapons, as well as medium and long reach ballistic missiles.

3. Promoting in Iraq a government founded on democratic values, representative of the different ethnic and religious groups, based on the sharing of the resources and power, respectful of human rights, with a market economy.

To make this principle come true is one of the major tasks. The establishment of a legitimate government in Iraq requires time. And once established, how and who will define the proper ethnic and religious balances? Autonomy for the Kurds, with the risk of the dismemberment of Iraq? How will the United States respond if democracy and free determination lead to a fundamentalist Islamic system in Iraq? Or to a regime centered in a Pan-Arab political project, such as the one Saddam Hussein leaded?

According to the plan of Bush's national security team, the administration of the country would be directly assumed. During the occupation period there would be an American military commander in charge of security. There would also be a civilian responsible for the administration. There would be a considerable span before the functions of such government were transferred to some international administration, and, afterwards, returned to the Iraqis.

4. Involving the United Nations, as well as other multilateral organizations, the Arab countries, the Muslim countries, and the other countries from the Western alliance, in the operations for keeping peace, reconciliation and reconstruction.

Again, this directive induces some questionings which may not be answered now. What will be the nature of the United Nations' participation in the operations for the maintenance of peace and Iraq's reconstruction, when the warlike act was initiated without its consent?

Will the International Court be the responsible of judging those who committed war crimes or crimes against humanity?

To sustain the inner order in the post-war period, to purge the regime linked to Saddam Hussein without dismantling Iraq's political viability, and to guarantee Iraq's integrity in the face of Iran's pretensions to settle old accounts, or the Turkish presumptions to dominate the Kurdish population and to control oil camps are, by themselves, affairs of extraordinary complexity.

To the above, two issues are added which will raise a justified controversy. The first one concerns the financing of this war, the second issue is the fate of the oil industry in Iraq, and the use that the financial resources originated in the exploitation of Iraq's oil and gas will have. Protecting all the non-renewable natural resources as an essential part of the Iraq's national patrimony would seem to be the obvious answer.

Due to the terrorist acts of September 11th and the beginning of the war in Iraq, the international system has suffered a serious transformation. The difficulty lies in determining, now, the nature and orientation of a new order, different from the one prevail-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

ing between 1945 and 2002. The responsibility compels the construction of a new building, with regulations and institutions efficient enough to restore the balance of

power in favor of a principle of legitimacy and legality, with a mechanism that may hold into rules and multilateral consensus every hegemonic ambition.

BACK TO CONTENTS §

DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

Dieter Nohlen

Catedrático de la Universidad de Heidelberg, Alemania

PRIMERA PARTE

Desde los inicios mismos del surgimiento de la democracia representativa, ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, la gran obra de Tocqueville sobre la democracia en América, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto. Lo que ha cambiado y sigue cambiando es más bien su importancia, dependiente de contextos cambiantes; es decir, debido a nuevos desafíos que surgen del contexto. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales. En el lenguaje común se transforman en faltas, déficits y crisis de la democracia, y debido a esta percepción y como consecuencia interrelacionada se suelen enfatizar más los propios desafíos.

Sin embargo esta relación no es unilineal. A menudo los desafíos no resultan de los déficits sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado recién, hace menos de 15 años, al derribarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación, como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del bienestar, del estado de bienestar. El Estado jugó un rol activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se vinculó efectivamente con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia, no sólo como idea, sino también como ré-

gimen político y forma de vida en las sociedades occidentales. Hoy en día, con la crisis del estado de bienestar, es decir, debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia. Las referencias recién escogidas señalan qué factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto, una postura crítica a la democracia respecto a su capacidad de corresponder a los desafíos que surgen del contexto, perdiendo algo de vista las virtudes sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia, sino que fundamentaron también los éxitos, la victoria sobre el tipo de régimen autoritario y el desarrollo del estado de bienestar.

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial y este mundo es muy dispar. Dada la importancia del contexto, el fenómeno de la democracia no sólo tiene diferentes características según regiones, sino enfrenta además desafíos cambiantes.

En lo que sigue, voy a referirme a Europa y América Latina señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

En los países europeos y sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales.

1. La pérdida de lo político en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de poder tomar decisiones a largo plazo

que orientan el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular tratar de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está dispuesto a perder lo más mínimo hoy, aunque a cambio todos pudieran ganar más mañana. Se habla del bloque de la política y parece que ahí donde el sistema político demuestra un alto grado de checks and balances, o sea mayor accountability, el problema se presenta de forma más aguda.

2. La informalización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas en condiciones y convenciones cuya composición no es representativa, cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática se diluye.

3. La desnacionalización progresiva de la política no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración hace que las fronteras del estado nacional, hasta ahora el único cuerpo en que se ha desarrollado la democracia, se han perforado. En muchas materias el elector perdió su gol de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está dispuesto a decisiones que se toman a nivel intra y supranacional sin que exista una relación de responsabilidad (*accountability*).

Conferencias magistrales § Keynote addresses

4. La pérdida de rendimiento de la política. Lo que se observa en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y el reducido margen de fondos presupuestarios para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.

5. La pérdida de confianza en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia por la clase política de poder resolver los problemas. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.

6. La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Ahí reside quizás el mayor desafío ¿cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental?

El dilema existente se observa, por ejemplo, cuando se proponen reformas institucionales sin experiencia comparativa. El especialista en sistemas electorales se asombra simplemente cuando se propone sustituir la representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad se nota por sobre todo en el debate sobre los déficit democráticos de la Unión Europea. Así, por un lado, se sostiene que su incipiente sistema político es sui generis, y que los criterios de la democracia tipo Estado nacional no son transferibles sin más a nivel supranacional, y por el otro lado, en cuanto a las reformas institucionales se sugiere la introducción de elementos institucionales que provienen justamente del ámbito nacional.

El problema en términos generales es que no existen respuestas sometidas a prueba para

los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados sea a nivel nacional o supranacional. (Las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas alemanes hace un año fueron las siguientes: Claus Offe: Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen, WZB Mitteilungen 98, diciembre de 2002.)

Primero, un fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría a una mayor inclusión de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve, una reforma que aumente la participación en la democracia.

Segundo, reformas institucionales, por ejemplo del federalismo o del sistema de partidos políticos para revertir la tendencia hacia la informalización de la política hacia procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

Tercero, la creación de nuevas instituciones con el propósito de mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (como por ejemplo el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir las grandes orientaciones políticas hacia horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la reformabilidad de la democracia.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

SEGUNDA PARTE

El panorama de la democracia contemporánea incluye, hoy en día, países más allá del ámbito tradicional —el mundo anglosajón y europeo—. Retomando nuestra perspectiva anterior con su expansión hacia América Latina, y en menor medida hacia África y Asia en el correr de la tercera ola de democratización, la democracia ha tenido mucho éxito. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron considerablemente sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, los que podía desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de la democratización, ahora cobran mucha atención, pues imponen en la segunda fase la de la consolidación de la democracia como grandes desafíos. Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina, aplicaremos dos enfoques, el subjetivo y el objetivo, a saber, el de la percepción por parte de la gente, y el de los datos históricos empíricos.

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza. Tener en las instituciones políticas, mientras que el apoyo al ideario democrático siga alto, la satisfacción que la gente tiene con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo de la democratización. Así lo señalan los datos del Latinobarómetro entrega 2002.

Por otra parte se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir goberna-

dos dentro del modelo de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución o sea de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores, lo que sí se observa son más bien fenómenos tendientes a desviar el ejercicio del poder de los padrones de la democracia representativa, tendencia incluso a apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar, el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos, si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la negativa tendencia señalada.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

Me voy a restringir sólo a fenómenos del ámbito político, político institucional y político cultural. Claro está que existen otras clases de desafíos externos, por ejemplo, la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos, de esto ha hablado el Presidente Borja. Y también hay desafíos internos, por ejemplo, la responsabilización de la democracia por el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover ahora ya la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo, sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción compartida

Conferencias magistrales § Keynote addresses

en América Latina. Iniciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general. Después de la transición se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en el camino hacia su consolidación, se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día, parece como desafío prioritario saber mantener lo alcanzado, más aún no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaron en ese mismo momento un alto respaldo cívico y una respetable legitimidad.

¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

El primer desafío consiste en promover y mantener la centralidad del sistema representativo, aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté centralizada, no hay duda que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

El segundo desafío es ir en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad en términos tanto verticales, como horizontales. Se observa que en el discurso político en América Latina se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encauzamiento, estructuración y canalización las instituciones son indispensables tanto como su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole más general, íntimamente vinculado con los anteriores dos.

Se refiere a dos observaciones, por un lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos del Latinobarómetro que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza en las instituciones en la región. La segunda observación quisiera fundamentarla anecdóticamente. Hace poco en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén por las instituciones por parte del público allí presente. En su mayoría asentistas sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema, como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etc. Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones. Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina. Sin poder entrar aquí en las causas el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

Quisiera pasar ahora al campo de la cultura política que como desafío está recobrando nuevamente importancia. El debate se basa en el concepto de capital social, que está muy de moda en las ciencias sociales y corrientemente también en el discurso político. Se observa una falta de capital social en América Latina. ¿Es cierto este desafío? Si me permiten voy a detenerme un poco en el análisis, para encontrar una respuesta reflexionada.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

El desafío de la reorientación del capital social

Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam, un bien común que consiste en: *a)* La confianza en el otro por encima de todas las expresiones de la sociedad, acompañada, *b)* de capacidades, de comunicación y, *c)* de cooperación entre los individuos. Éstas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles, la sociedad civil, que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Ahora bien, los datos del Latino-barómetro señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

Sin embargo, a mi modo de ver, esta observación desde sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social de Putnam, considerado como bien común, por el de Pierre Bordieu. El sociólogo francés lo define como un recurso individual, no como un bien común, sino como un recurso individual. Como tal indica las relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ellas en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual, sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región con-

seguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración, presupone más que a menudo contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, pero sobre todo en los Estados medios y medios altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento en general de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político este capital se manifiesta en el clientelismo, en el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción, todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina; son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan entre los factores causa clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social, en el sentido del concepto de Robert D. Putnam, está estructuralmente vinculado a la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Pierre Bordieu.

Ahora bien, no es que falte capital social en términos generales en América Latina. El desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.¹

1. Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Se sigue pensando, año con año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa con el 86%. En los años anteriores, los valores oscilaban entre 80 y 90%. Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

Para Europa hemos establecido la ausencia de recetas para cumplir con los desafíos de la democracia. Para América Latina la situación es, sin embargo, diferente. Como ejemplo quisiera citar la reforma del Estado, que para mí es una transición pendiente, una asignatura pendiente, después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos ésta, que sí era transición, no sólo no resultó, sino que no fue realmente iniciado. Me refiero primero a la reforma del Estado a nivel de las diferentes instituciones que lo constituye y su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (me refiero por sobre todo a la justicia y al pleno desarrollo del Estado de Derecho) y, segundo, en su relación con la sociedad. Respecto a ésta última, ha habido una cierta modernización a medias como efecto colateral del achicamiento del estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos, descuido u omisión de una política de primera necesidad, esta falta de correspondencia temporal o secuencial entre las tres transiciones mencionadas —o sea esta simultaneidad de lo no-simultáneo— ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

El primer desafío reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos. Ellos aparecen como tejidos que son estirados de ambos extremos, por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización se les critica la aplicación de estrategias clientelísticas que —aho-

ra frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con corrupción. Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente cuando se trata del individuo mismo sigue interesada en el tipo clientelístico de la relación con la política, debido a la miseria en que vive. Evaluados, según el caso, según criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica de la democracia, como efecto de una transición a medias, de una modernización a medias.

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo evaluadas según criterios correspondientes al viejo patrón de relación entre estado y sociedad.

Por ejemplo, en América Latina sigue siendo el porcentaje de gente que piensa que las elecciones son fraudulentas —hay que consultar el Latinobarómetro—, sin embargo, dado que esto no es cierto y dado que está al alcance de todo el mundo de comprobar que los organismos electorales funcionan bien y que las elecciones se celebren en forma correcta y limpia, la evaluación negativa se refiere, sobre todo, al no cumplimiento de las promesas electorales o sea, al menor efecto económico distributivo de las elecciones en forma de dividendos de privilegios y puestos de trabajo, en comparación con las elecciones anteriores que ha habido en tiempos más autoritarios.

El tercer desafío consiste en el nuevo populismo. Es justamente debido a este inci-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

piente cambio en la relación Estado-sociedad, sin que haya habido simultáneamente un mayor desarrollo social en su apoyo, que el discurso populista y los partidos políticos que lo practican renacen con fuerza y con amplias posibilidades de ganar elecciones.

Lo importante es comprender la red de causas y consecuencias interrelacionadas, generadas por esta simultaneidad de lo no simultáneo.

El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina consiste en el desafío de la ética política. Y felicito a mis oradores anteriores de haber tocado justamente este tema de la ética política, y voy a insistir en eso como término de mi conferencia. Es la parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a las instituciones. Ver el Latinobarómetro. Quisiera yo referirme a los valores que guían el pensar y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, catedrático de la Universidad de Heidelberg como yo, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana en la posguerra. En contraste con la tríada bien conocida en Ciencia Política entre *polity*, *politics* y *policies*, Stenberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: a) la doctrina de las instituciones políticas, b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política a ese nivel ya subra-

yaba su importancia. Esta ética lo definió basándose en el *civis* aristotélico como una disposición del ciudadano a considerar las instituciones de buscar el consenso de ser leal y respetar las reglas, así como orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes en el bien común. Según Stenberger todo progreso social dependía de la Constitución Política, y la Constitución Política, por su parte, enraizaba en último término en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Stenberger hacia la distinción entre la Constitución como mera letra impresa, y la Constitución viva, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona como impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo Stenberger enfatizaba que la Constitución Política sólo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así Stenberger pensaba la cultura política como parte insustituible de la Constitución Política viva, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

Según mi modo de ver, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina tendrían una solución, con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan tengan pleno éxito, y puedan mantener su desempeño positivo a largo plazo. Tomamos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia; pero sólo en condiciones de una actitud ética de los que lo manejan. Si los políticos a nivel regional no saben asumir una acti-

Conferencias magistrales § Keynote addresses

tud de responsabilidad, la reforma puede terminar empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y de su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que “todos son iguales”, ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (o sea “todos son corruptos”), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia y lleva a exclamar: “que se vayan todos”. Todas estas exclamaciones se pueden escuchar, hoy, en día en América Latina, en un país más, en otro país menos.

Hemos mencionado varios desafíos a la democracia representativa contemporánea. Dependientes del contexto los del ámbito anglo-

sajón-europeo son diferentes a los del ámbito latinoamericano. Respecto a esta última región permítanme concluir con una jerarquización de los desafíos enumerados. A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina, hoy por hoy, el de la cultura política y el subdesarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia.

VOLVER AL ÍNDICE §

THE CHALLENGES OF CONTEMPORARY DEMOCRACY

Dieter Nohlen

Heidelberg University

Ever since the beginnings of representative democracy the issue of challenges that this kind of political regime faces has been present. In difficult times they become lacks, deficits and democratic crisis.

However, this relationship is not one sided. Often the challenges do not emerge from deficits, but from the democratic successes. For instance, the democratic victory we have celebrated when the communist governments fell down led to the weakening of its legitimacy as a more attractive alternative facing the totalitarian or authoritarian regimes. As a consequence of that, democracy must now to legitimize itself on its own merits. There is now a deeper concern on its problems and lacking. On the other side, especially on the second half of the last century, democracy was strengthened by its simultaneity and relationship with the development of the Welfare State. It was this identification the one that gave its strength to

democracy, not only as an idea, but also as a political regime and as a way of life in Western societies. Today, with Welfare States' crisis emerges a challenge which allows the spreading of the structural problems and democracy crisis discourse.

Contemporary democracy is a world wide phenomenon. Given the importance of context, the phenomena, democracy, not only has different characteristics according to regions, but also faces changing challenges. I will refer to Europe and Latin America, highlighting some structural problems and the challenges they imply.

Which are the democratic challenges in Europe? In European countries, but above all in Germany, the debate on these democratic challenges is centered on the following issues:

1. The lost of the political, in terms of the diminishing capacity of the political system to make long term decisions which may guide the

Conferencias magistrales § Keynote addresses

development of a country. The very own democratic development towards a all-round democracy, representing each and every one of its groups and segments' interests, gives politic the look of a big market in which every particular interest tries to enhance or to maintain its share in the distribution of goods.

2. The informality of politics. The decision-making outside the political institutions is perceived as a problem, in commissions and conventions which are not representative in their compositions.

3. The progressive denationalization of politic, not only in European terms, which have their own particularities in regard to the integration process, has perforated the frontiers of the National State. The elector has lost his ability to decide by his own will within the national ambit in many ways. The citizen is exposed to certain decisions which are taken on an inter or a supranational level, without having any kind of a relationship of accountability.

4. The diminishing capacity of politic, which can be seen in the reduction of economical growth and in the reduced margin of budget to fight the social and economical challenges.

5. The loss of trust in politic, as a result in a major extent of the reduced capacity of achievement of democracy, or of the political class to solve the problems.

6. The incertitude on the right guidelines. Which could be the pertinent institutional reforms to overcome this lack of efficiency in regard to reforms and governmental exercise?

The problem, in general terms, is that there are no proved answers for the challenges faced by democracy in the industrialized countries, whether in national or supranational level.

The following proposals for reforms were made in a German specialists seminar a year ago:

First, the strengthening of citizenship's commitment with democracy through the mechanisms of direct or plebiscitary democracy. In brief: A reform which increases participation in democracy.

Second, institutional reforms, for instance, in federalism or in the system of political parties, to reverse the tendencies towards the informality of politic and move it towards a more transparent and responsible decision making process.

Third, the creation of new institutions for a greater rationalization of politic. These institutions would have to be autonomous, which would mean to be placed outside the competition of political parties, in order to debate the major political orientations towards wider horizons and to make decisions about it. In brief: A reform which increases the ability of democracy to reform.

The horizon of contemporary democracy includes countries beyond the traditional sphere. With its expansion towards Latin America and in a minor way towards Africa and Asia in the third movement of democratization, democracy has been a success. At the same time, however, their challenges have been considerably increased.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

Structural and contextual problems, those that could spend unattended during the transition period towards democracy on the first part of democratization, now receive a greater attention as greater challenges, for they are of greater relevance in the second phase, that of democratic consolidation.

The recent development of democracy in Latin America has been marked by an increasing breach between the preference that this political system has in the public opinion and the trust that the citizens do confess to have with the political institution. Whereas the support to the democratic ideal is still high, the satisfaction obtained by people with the functioning of democracy is on its lowest peak since the beginning of democratization.

On the other side, there can be seen phenomena which give an account of the Latin American tremendous difficulties to continue to be governed under a representative democracy.

What are the challenges of democracy in Latin America? I will refer only to those phenomena of the politic, institutional-politic and cultural-politic ambits. One of the greatest challenges consists in to successfully fight poverty and to promote, now, social justice.

What are the challenges for political institutions? The first challenge is to promote or to maintain the centrality of the representative system. There is no doubt that without the centrality of the representative system, governance falls down. The second challenge lies in the reform of political institutions in order to become more transparent and to create more accountability.

The third challenge is of a more general kind. On the one side the lack of faith in institutions and, on the other, the contempt towards the importance of institutions. The greatest challenge concerning the institutions seems to rely on the creation and promotion of an institutional culture in Latin America.

I would like to go on now to the field of political culture as an increasing challenge. This debate is based on the concept of social capital.

As capital we understand, according to the American politologist Robert D. Putnam, a common good consisting in *a)* The trust in the other for above of all the breaches in society, which goes next to *b)* Communication abilities and *c)* Cooperation among individuals. These are the three dispositions fomented by civil associations considered as pillars and schools of democracy. The Latinbarometer data highlight the lack of such social capital in Latin America.

Yet, in my point of view this observation gathers only one part of the Latin American reality. This concept of social capital alludes to the existing social inequities, within which is included the uneven distribution of social capital. At the political level, this capital is to be seen in the patronage system, the prebendalism, the favoritism and, therefore, corruption; all of these phenomena showing the serious problematic in the Latin American political culture. These phenomena support the immense problematic of the deficient social integration and have among their main causes the increasing crises of political representation.

Conferencias magistrales § Keynote addresses

It is not that there is a generalized lack of social capital in Latin America. The challenge lies in the reorientation of social capital towards compatible relationships with the common good.

For Europe we have established the absence of recipes to deal with the challenges of democracy. For Latin America, the situation is different. As an example I would like to mention the reform of the State, which for me is still a pending transition after the political transition towards another kind of political system was achieved, and the economical transition towards another economic model. In most cases, this third transition not only did not work out, but it did not even begin. I am talking about, firstly, the reform of the State on the level of the constituent institutions and their relationship, based on the autonomy of each and every one of them and, second, on its relationship with society.

The effects of the negligence or the omission of a policy of first need has generated several paradoxes in the Latin America political development, creating then serious challenges.

The first challenge lies in the ambivalence of the political parties' functions. They appear, on the one side, as an effect of a certain degree of modernization, criticized for its application of patronage system's strategies that are by now identified with corruption. On the other side, several people is still interested in the patronage system's kind of relationship when it is about the individual itself, because of the misery in which his life is immersed in. Political

parties nowadays are the target of the criticism to democracy.

The second challenge lies in the changing of people's perception of institutions. Institutions are still being evaluated according to the old pattern of relationship between State-Society's criteria.

The third challenge lies in the new populism. It is because of this recent change in the relationship State-Society, without there being simultaneously a greater social development to support it, that the populist discourse and the political parties which use it have had a new renaissance and the biggest possibilities to win the elections.

My last reference to the challenges of democracy in Latin America consists in the challenge to political ethics. This is the axiological part of the concept of political culture that we are used to think of in terms of values and opinions expressed regarding to institutions.

Many of the democratic challenges in Latin America may have a solution in the way in which political ethics progress. Without this process, it is difficult to think that institutional reforms have full success.

We have mentioned several challenges to the contemporary representative democracy. The Anglo-Saxon, European and Latin American ambits are in different contexts. Of this last region, allow me to conclude with an enumeration of the referred challenges. To my way of seeing, among the challenges faced by democracy in Latin America nowadays, the one of political culture and its development and adjustment to

Conferencias magistrales § Keynote addresses

the essence of representative democracy, is the greatest of them all. Of the progress on this field depends the handling of power according to the spirit of laws and institution, the management

of the governments in regard of progress and justice, the trust in politic and its actors on behalf of the citizens, the legitimacy and therefore, the future of democracy.

BACK TO CONTENTS §

**Asociaciones de organismos
electorales § Associations
of electoral organizations**

ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE CENTROAMÉRICA Y DEL CARIBE (PROTOCOLO DE TIKAL)

Dr. Manuel Ramón Morel Cerda

Junta central Electoral de República Dominicana

En mi calidad de Presidente de la Junta Central Electoral de la República Dominicana y haciéndole honor al conferídomelo por la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), a fin de que ostente su representación en el marco de esta Segunda Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales, me resulta muy grato y una distinción muy alta asistir en calidad de expositor a esta importante Conferencia.

Creo que fue un reconocido político español el empeñado en destacar, precisamente aquí en México, hace algunos años, que los esfuerzos de globalización habían dado prioridad a los aspectos económicos en tanto que quedaban relegados a un segundo plano los foros académicos destinados a orientar a nuestros pueblos acerca de nuestros sistemas electorales con miras hacia una practicable y posible organización electoral que ponga de resalto los principios democráticos que anhelan nuestras sociedades.

Como probablemente todos los distinguidos participantes e invitados deben saber, el Protocolo de Tikal nació en Guatemala en el mes de septiembre de 1985, en la ciudad que lleva su nombre. Su acta de constitución y nacimiento así lo proclama, al igual que la del inmortal escritor guatemalteco, Miguel Angel Asturias, galardonado y premiado mundialmente por su excelente obra literaria.

Los objetivos que se delinearon en el acta constitutiva de la Asociación contenían aspectos muy relevantes para:

- a) fomentar la cooperación internacional en aras de promover la democracia representativa, el voto libre, universal y secreto;
- b) promover la participación política efectiva, por medio de sistemas electorales eficientes y puros en sus respectivos países;
- c) fomentar las consultas recíprocas sobre cualquier clase de asuntos relacionados con el proceso electoral; así como intercambiar infor-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

mación sobre los mismos y sobre el desarrollo de sus elecciones dentro del marco de la cooperación horizontal;

d) propiciar la observación electoral con la participación de los organismos miembros de la Asociación, a invitación del país sede, proporcionando las facilidades necesarias y emitir recomendaciones de carácter técnico sobre tales asuntos; y

e) proporcionar en todo momento el apoyo mutuo entre los Organismos Electorales Miembros, con independencia de estar o no en período electoral.

Me complace sobremanera proclamar en este prestigioso escenario que los objetivos de ese memorable Tikal no sólo se cumplieron cabalmente, sino que paralela y conjuntamente en la década del 80 se produjeron significativos cambios políticos en los estados latinoamericanos en general, y en los de Centroamérica y El Caribe en particular. Para decirlo con palabras de Detlef Nolte: “En el campo político, ese decenio en América Latina fue una época de avances democráticos.”

Hay que destacar, para no ser mezquinos que otras instituciones internacionales, también, tuvieron una destacada participación en este glorioso esfuerzo, entre los cuales cabe destacar, entre otras, a la Organización de Naciones Unidas (ONU), a la Organización de Estados Americanos (OEA), a CAPEL, a UNIORE, al Protocolo de Quito, al Centro Carter, al IFES, a IDEA, etc. Las omisiones, pueden crearme, lamentablemente son involuntarias o frutos de mi mala memoria.

Llegar a este punto en los avances democráticos y a la concomitante formación del Protocolo de Tikal (esto) “implicó transitar por un camino fatigoso y lleno de obstáculos”, que también nos ha dicho Nolte, para los países de Centroamérica y El Caribe. Muchos países latinoamericanos henchidos quizás de orgullo nacionalista, se habían apertrechado en los principios de la autodeterminación de los pueblos y en el de la no intervención en los asuntos internos, para obstaculizar las misiones de observación electoral. Pero el impacto de los cambios políticos a nivel internacional con el fin de la guerra fría, ha ido permitiendo una mayor apertura democrática con el paso del tiempo. México mismo en sus últimas elecciones presidenciales aceptó los “visitantes extranjeros invitados”, pero que en realidad en honor a la verdad, éstos cumplieron y actuaron en toda la inmensa geografía de este país con todas las prerrogativas de la observación electoral, para honra de su legado histórico y satisfacción de las Asociaciones de Organismos Electorales e instituciones afines. ¡Y bien que nos trataron los mejicanos!, salvo en la provisión de tequila, el día anterior a la jornada electoral.

Volviendo sobre la trayectoria de la Asociación de Organismos de Centroamérica y del Caribe, precisa recordar que su crecimiento, desarrollo y perfeccionamiento se continuó año tras año con la celebración de las Conferencias de El Salvador, en 1986; la de mi país, en 1987; la de Honduras, en 1988; la de Costa Rica, en 1989; la de Nicaragua, en 1990; la de El Salvador, en 1991; la de Guatemala, en 1992; la de

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

Panamá, en 1993; la de Costa Rica, en 1994; la de Nicaragua, en 1996; la de Honduras, en 1997; la de Panamá, en 1998; la de Nicaragua, en 1999; la de Guatemala, en el 2000; nuevamente en mi país, en el 2001; y la XVI, que se realizó exitosamente, al igual que las anteriores, en Jamaica.

Siguiendo con el recuento histórico, en los años 1995 y 1999, se realizaron sendas reuniones técnicas de carácter extraordinario en Costa Rica, Guatemala y las últimas dos en Nicaragua, que fueron de enorme importancia para ajustar los programas y los planes de ejecución de los mismos, en orden a la actualización de los mecanismos de adaptación a las peculiaridades propias de cada país miembro.

Esta reseña, so pena de parecer monótona quedaría incompleta si no les diésemos a conocer a todos ustedes, aunque de manera sucinta, los temas principales que se trataron en cada una de las conferencias precitadas. A saber: La II Conferencia, versó sobre: “El Proceso Electoral y Regímenes Políticos.”

Muchas de las más altas voces del pensamiento político-electoral latinoamericano y dominicano participaron con indiscutible maestría en el desarrollo del tema en cuestión, del cual se sacaron conclusiones de indiscutible valor para la problemática político-electoral de los países del área. La III Conferencia se abocó al conocimiento y estudio del “Registro Electoral en América Latina”. Este tema subyugó a los participantes en este trascendental evento que se llevó a cabo en Honduras y ni qué decir de las enseñanzas que se derivaron de su discu-

sión académica, situadas al más alto nivel del dominio de la materia.

La IV Conferencia se realizó en Costa Rica, en el año 1989, la cual se constituyó en una amplia, profunda y provechosa discusión sobre los diversos temas electorales que concitan nuestra atención, con la participación de destacados académicos y en una verdadera competencia de brillantez entre sus expositores.

A esta Conferencia le sucedieron la V, la VI y la VII, destacándose en esta última la diversidad de los temas tratados, que incluyeron desde “Los aspectos constitucionales del funcionamiento de los organismos electorales en Centroamérica”, pasando por el “Registro Civil y el Electoral”, y el Registro Civil *ad-hoc*, hasta “Los procesos políticos como fuentes de dificultades en la organización de las elecciones y de los registros que le dan sustento”. Esta Conferencia se erigió en marco de referencia para los organismos electorales de Latinoamérica y el Caribe, y contribuyó notablemente, como era su objetivo, al fortalecimiento de estos principios y a la consolidación de la institucionalidad democrática.

A la precedente Conferencia le subsiguió la VIII, que se celebró en Panamá, teniendo la singularidad resaltante de que el programa académico de la misma se compartió con la II de UNIORE, lo cual contribuyó a enriquecer el temario a discutir, convirtiendo a dicho evento en una jornada exitosa de propósitos comunes, en los cuales se pasó revista, con profundidad y erudición a los siguientes aspectos:

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- ° El papel de los organismos electorales en el proceso de consolidación de la democracia;
- ° Tendencias y desarrollos legislativos recientes en materia de fortalecimiento y consolidación de la estructura Organizativa de los organismos electorales;
- ° Los organismos electorales como tribunales de constitucionalidad en materia electoral”;
- ° El papel de los organismos electorales en los procesos electorales internos de los partidos políticos; y
- ° Las campañas de educación y promoción ciudadanas como instrumento para la consolidación de la democracia.

La temática desarrollada habla por sí misma y si a ello añadimos la nota sobresaliente de los participantes en este FORO, en la más alta expresión doctrinaria y académica que se pueda concebir, tenemos que arribar a la conclusión de que los Organismos Electorales de América Latina y el Caribe marcaron un hito histórico con este acontecimiento.

Las demás Conferencias pusieron marcado énfasis en la Modernización de los Procesos Electorales, en la Automatización del Voto, en las Reformas Electorales, en los retos y perspectivas de la Democracia en América Latina hacia el siglo en que estamos, en la Participación Ciudadana, en el Voto en el Extranjero y en las Circunscripciones Electorales y el Voto Preferencial.

Permítanme la licencia de decirles que el estudio y discusión de estos temas trajeron con-

sigo en mi país, República Dominicana: La Reforma Electoral del año 1997 (Ley No. 275-97), la modernización de nuestra cédula de identidad y electoral (años 1998-1999), la adopción de un eficiente Padrón Electoral fotográfico, a la altura de los mejores del continente (años 2000-2002), las Circunscripciones Electorales, el Voto Preferencial en las pasadas elecciones del año 2002 y la próxima implementación del Voto de nuestros nacionales en el extranjero, que espera pasar exitosamente su prueba de fuego en los comicios presidenciales y vicepresidenciales del próximo año, para los cuales ustedes recibirán sus invitaciones como observadores internacionales, circunstancia en la que esperamos tratarles muy bien.

No puedo pasar por alto la XV Conferencia es decir, la penúltima celebrada en Casa de Campo, La Romana, ciudad situada a una hora de la ciudad capital de mi país. El Organismo Electoral que me honro en presidir, con la colaboración y el patrocinio de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe, organizamos este evento que devino en una doble finalidad: la discusión académica con algunos de los más brillantes expositores de América en materia electoral, a la vez que el ofrecimiento de un “singular espacio de reflexión, útil para robustecer la solidaridad, el entendimiento, la unión y la confraternidad entre todos los que tenemos la responsabilidad ineludible de hacer de la democracia un valor tangible de nuestros pueblos y un bien común de nuestra cultura regional”. En esa oportunidad tuvimos el gratísimo honor de contar con

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

Conferencistas de la talla del Dr. Allan Brewer-Carías disertando sobre “Los Derechos Políticos y Participación Electoral”; Dr. Alberto Borea, sobre “Iniciativas para el fortalecimiento de la democracia en América”; el Dr. Carlos Navarro, sobre “El Voto en el Extranjero”; y el Dr. Ramiro Valdivia, sobre las “Circunscripciones Electorales y (el) Voto Preferencial”.

Todos los participantes en esta gran parranda académica quedaron fascinados y deseosos de volver a mi tierra natal, aunque no he podido precisar, si fue por la profundidad del temario agotado o por las atracciones turísticas del lugar.

Reconozco que bien pudo haber sido por las dos cosas, así que, en todo caso, nuestra hospitalidad estará presta para ponerse a disposición de los que fueron y de los que no han ido todavía.

Finalmente, no quiero terminar estas palabras sin hacer una especial mención de los Proyectos Especiales que desarrolla en la actuali-

dad la Asociación, que hoy me ha permitido honrosamente hablar en su nombre, proyectos que se encaminan con pie firme, en Costa Rica, en el Salvador, en Guatemala, en Honduras, en Nicaragua, en Panamá y en la República Dominicana, lo que convierte a nuestra gloriosa Asociación en una multinacional de la asistencia técnica y de la promoción de la institucionalidad democrática en la región, que la enaltece y nos llena a todos de legítimo orgullo.

Quiero por último testimoniar mi gratitud a la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe, por su exquisita generosidad de brindarme este importante espacio, muy especialmente a José Thompson, a Sofía Vincenzi Guilá, a María Lourdes González, a Sonia Picado, a Roberto Cuellar, Ricardo Thorman y demás integrantes del IIDH/CAPEL que tuvieron la amabilidad de acordarse de mí, así como a José Woldenberg, Manuel Carrillo Poblano, Carlos Navarro y demás amigos de este hermoso país anfitrión.

VOLVER AL ÍNDICE §

LA ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR (PROTOCOLO DE QUITO)

Manuel Sánchez-Palacios

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú

Constitución

La Asociación de Organismos Electorales de América del Sur se constituyó en Setiembre de 1989, en la ciudad de Quito Ecuador, en el marco del Primer Encuentro de Organismos Electorales auspiciado por el Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, el que fue motivado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en cumplimiento de un acuerdo adoptado en la IV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe celebrada en agosto de 1989, en el sentido de que se promoviera una asociación análoga de los organismos electorales de América del Sur.

El acta constitutiva es conocida como el Protocolo de Quito y también identifica a la Asociación.

Naturaleza

La Asociación es de carácter no gubernamental, no ejerce representación nacional o inter-

nacional, y sus recomendaciones no tienen carácter vinculante.

Objetivos

a) Incrementar la cooperación entre sus miembros. Con ese propósito se pondrá de relieve la necesidad de la vigencia democrática a través del voto libre, universal y secreto.

b) Intercambiar información relacionada con los sistemas electorales de los países miembros.

c) Propiciar la observación electoral a invitación del país donde éstas se realicen.

d) Formular recomendaciones en materia electoral, de carácter general.

e) Mantener relaciones de intercambio y cooperación con el Protocolo de Tikal.

Organización

El órgano superior de la asociación es la Conferencia con la asistencia de representantes de los organismos asociados, que se reúne perió-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

dicamente y en forma rotativa en los países miembros, con una agenda que prepara el Comité de Coordinación.

La conferencia se instala válidamente con la presencia de la mayoría de sus miembros y adopta sus resoluciones y acuerdos por consenso. La presidencia la ejerce el representante del organismo electoral sede de la misma.

En la III Conferencia realizada en Cartagena de Indias en el año 1992, se acordó, que con el voto de no menos de las tres quintas partes de sus miembros, la Asociación podría no convocar a cualquiera de sus miembros, cuando la designación o integración o autonomía de éstos, se vea afectada como resultado de la ruptura del orden institucional en su País, lo que se agregó al Protocolo como Art. 11°.

La Secretaría Ejecutiva corresponde al Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) encargada de ejecutar los programas y proyectos aprobados por la Conferencia y otras actividades que se acuerden en consulta con los miembros de la Asociación.

Membresía actual

Son miembros de la Asociación los organismos electorales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Principales actividades y programas

Conferencias y Seminarios

La Asociación ha realizado diez conferencias, la última de las cuales tuvo lugar en Lima, Perú, en el mes de enero de 2003.

En cada una de estas convenciones se fijaron temas centrales a desarrollar por conferencistas expertos, que luego fueron materia de intercambio de opiniones entre los asistentes, y si bien todas las materias tratadas pueden considerarse de interés, pues se fijaron en coordinación entre los miembros, merecen destacarse los siguientes:

- ° Alcances de la Constitución en materia electoral;
- ° Balance del proceso de transición democrática en América Latina;
- ° Fortalecimiento Institucional;
- ° Relación de los partidos políticos con los organismos electorales;
- ° Modernización de los procesos electorales;
- ° Modernización de los marcos normativos y de los aspectos técnicos de los organismos electorales;
- ° ¿Un Código Electoral tipo para América Latina?;
- ° Nuevas perspectivas en materia de fortalecimiento institucional;
- ° Costo de las elecciones en los sistemas democráticos.

Declaraciones

A la conclusión de cada conferencia, por acuerdo de la asamblea se emitieron sendas declaraciones, sobre ciertos temas de interés.

Así, es permanente preocupación de la Asociación destacar, reforzar y respaldar la autonomía e independencia de los organismos electorales, y lo que se expresa en declaraciones

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

reiterantes, como en la Conferencia de Caracas de 1991, que fue la segunda, y en varias de las siguientes, en las que se exhortó a los organismos electorales a fortalecer su independencia y autonomía, agregándose en los acuerdos de la VI Conferencia celebrada en Brasilia, que la autonomía comprende también el aspecto financiero por la provisión suficiente y oportuna de los recursos económicos que requiera el organismo electoral para el cumplimiento de sus obligaciones.

Así mismo se encuentra en esas declaraciones la preocupación por el perfeccionamiento de los sistemas de escrutinios y la entrega oportuna de la información de resultados a la opinión pública; y la necesidad de la capacitación ciudadana, recomendando asumir como función propia la promoción de la participación de todos los ciudadanos en el proceso electoral, disponiendo campañas cívicas especialmente dirigidas a la juventud.

Otros temas presentes son la fiscalización de los recursos financieros de las organizaciones políticas, lo que ha sido el tema de la X Conferencia celebrada en Lima y la cooperación horizontal como la columna vertebral del accionar de la Asociación, una de cuyas formas se traduce en la práctica de invitar a los organismos miembros de la Asociación a que envíen misiones de observación a los países donde se realicen procesos electorales, que es una forma de la cooperación de doble vía, pues beneficia tanto a los organismos electorales que organizan las elecciones como a los que las observan.

Proyectos especiales

Los Organismos miembros se han beneficiado de proyectos especiales, pudiéndose citar los siguientes:

Bolivia

- ° Evaluación técnica de la logística electoral en relación con la organización y desarrollo de las elecciones municipales;
- ° Asistencia para el desarrollo del registro electoral permanente, 1990,
- ° Asistencia logística electoral, 1990,
- ° Campaña de educación cívica, motivacional y didáctica 1990,
- ° Campaña de Educación Cívica “Para Crecer” 1991,
- ° Asistencia en la capacitación de jurados electorales, producción de material didáctico 1991,
- ° Asistencia técnica en administración de logística electoral 1991,
- ° Evaluar el desempeño de los oficiales electorales durante la elección municipal 1992,
- ° Análisis general de la estructura y operaciones del Registro Civil 1992,
- ° Asistencia en la elaboración de un manual organizacional y de regulaciones internas 1992,
- ° Elaboración de una Guía para oficiales electorales 1993,
- ° Proyecto de un Manual de organización y funciones de los oficiales electorales 1993,
- ° Asistencia y ejecución de un sistema integrado de contabilidad 1993, y

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- ° Proyecto de asistencia técnica de las elecciones de 1995, 1996 y 1997.

Chile

Campañas de educación cívica “mi voz, mi voto” y “yo construyo democracia” 1990.

Colombia

Asesoría en Derechos Humanos y expertos electorales en la Asamblea Constituyente 1990.

Ecuador

- ° Programa de capacitación 1992,
- ° Asistencia en el desarrollo de material instructivo para cursos de capacitación electoral 1992,
- ° Campaña de educación cívica “Tu voto hace la diferencia”,
- ° Proyecto de asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral en el área de Capacitación electoral 2002,
- ° Asistencia técnica en la organización de una Misión de Observación Técnica 2002.

Paraguay

- ° Programa de capacitación para los miembros de juntas receptoras de votos y fiscales de partidos políticos 1990
- ° Asistencia para un programa de registro del elector 1990,
- ° Campaña de educación cívica “Primer paso” 1990,
- ° Proyecto de Asesoría y Promoción para la consolidación del sistema Electoral y la cultura democrática 1997.

Perú

- ° Proyecto de Asistencia Técnica al Jurado Nacional de Elecciones de cara a las elecciones de abril de 1995 y 1994.
- ° Programa de Auditoría electoral con el Jurado Nacional de Elecciones 2001.

Balance

La Asociación ha probado reiteradamente su utilidad en múltiples aspectos:

En el plano de la cooperación horizontal entre sus organismos miembros, destacan las misiones técnicas de observación electoral, integradas por funcionarios de los organismos asociados. Esto tiene varios beneficios. Es un acompañamiento para el organismo electoral de casa o anfitrión, y la prensa destaca siempre la presencia de los Observadores, a los que se les verá tanto en los días previos como en el de los comicios, en momentos culminantes, como la verificación de la limpieza de las máquinas de cómputo, la instalación de los centros de sufragio, el desarrollo de la votación y el cierre.

Para los observadores es siempre enriquecedor conocer los procedimientos electorales de cada País y apreciar su práctica.

Existen también otras formas de cooperación horizontal, como el convenio suscrito entre el Tribunal Supremo Electoral del Ecuador y Jurado Nacional de Elecciones que constituye una vía de cooperación bilateral, que incluso incluye la posibilidad de pasantías.

La Asociación es también un foro de divulgación de conocimientos, e intercambio de ex-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

perencias, donde los asistentes a los seminarios, que preceden a las conferencias, actualizan sus conocimientos y visualizan nuevos horizontes en la modernización de los procesos electorales.

La adición del Art. 11 al Protocolo constitutivo, permite a la Asociación la discriminación del miembro afectado en su autonomía por gobiernos no democráticos, se constituye en una herramienta cuya aplicación impondría una grave sanción moral al Gobierno de que se trate, y al mismo tiempo constituye a la Asociación en vigilante de la autonomía e independencia de los organismos electorales miembros. Labor señera que por sí sola justifica ampliamente su existencia.

Hay que destacar que el alma de la Asociación, el motor e impulsor de sus actividades es CAPEL, que tiene a su cargo la Secretaría Técnica, y que por tanto es una de las fortalezas a considerar como sustento de la Asociación.

Podría señalarse como una debilidad de la Asociación, que la mayor parte de sus acuerdos son declarativos, que sus asambleas resultan muy espaciadas, y la poca posibilidad que tiene de reunir de inmediato a la Conferencia para tratar asuntos urgentes.

Los acuerdos declarativos tienen un peso moral, y no podría ser de otra manera tratándose de una Asociación no gubernamental, y siempre es posible que se realicen las consultas mediante la secretaría ejecutiva que de inmediato circula una comunicación y recibe las respuestas.

La labor realizada por la Asociación y su Secretaría Técnica en los años transcurridos es fructífera y promete un futuro, en el que se afirmará su importancia e influencia como defensora de los principios democráticos, de la vigencia permanente del voto universal, libre y secreto, como sustento de toda democracia y de elecciones libres, justas y auténticas.

VOLVER AL ÍNDICE §

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN INTERAMERICANA DE ORGANISMOS ELECTORALES

José Thompson

Presidente de CAPEL

Voy a hablar fundamentalmente desde la perspectiva de la Secretaría Ejecutiva de las asociaciones de organismos electorales en América para presentar a ustedes cuál es el sentido de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Por eso lamento la ausencia por razones de última hora del presidente de la UNIORE quien tuvo que permanecer en Paraguay por la proximidad de los procesos electorales de abril próximo.

De tal manera que trataré de hacer una síntesis apretada de lo que significa el desarrollo de las asociaciones y cómo esto explica el sentido de la UNIORE.

Muy brevemente, el Centro de Asesoría y Promocional Electoral (CAPEL) es un programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), especializado en los temas de la democracia; tiene un estatuto propio, tiene una relativa autonomía dentro del instituto, pero evidentemente se basa en la idea funda-

mental de que los temas de la promoción de la democracia, el ejercicio del voto y la existencia de procesos electorales transparentes, competitivos, justos, son un derivado de la existencia de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En nuestra parte del mundo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 23 es muy explícita en la relación de estos temas con la vigencia de los derechos fundamentales.

En ese sentido CAPEL ostenta, digamos, tres sombreros: uno como programa especializado del IIDH, después como entidad proveedora de asistencia en materia electoral (más adelante hacia el final de mis palabras podré compartir con ustedes algunos cuadros de lo que hemos hecho en ese sentido) y como Secretaría Ejecutiva de los Protocolos de Tikal, de Quito y de la UNIORE.

En este sentido, la UNIORE constituye un espacio para la cooperación horizontal, para la

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

observación calificada de procesos y de momentos electorales y para la generación de doctrina especializada en los temas político-electorales de actualidad.

En ese sentido, el origen y los fundamentos de la Unión los encontramos en una reunión que se efectuó en noviembre de 1991, en la ciudad de Caracas, Venezuela, donde se concretaron entre sus objetivos —siguiendo un poco el estilo, el sentido y las experiencias derivadas de los Protocolos de Tikal y de Quito— incrementar la cooperación entre los organismos, pero también entre las asociaciones mismas; impulsar el intercambio de información especializada en materia electoral; facilitar la observación electoral de los organismos miembros y promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos.

En la actualidad UNIORE cuenta con 27 organismos miembros, de una larga lista de países americanos. Recuerden que algunos países tienen más de un organismo electoral miembro, es el caso por ejemplo, de nuestros anfitriones; en México los dos organismos son miembros de la UNIORE.

Es especialmente importante destacar que la incorporación de Canadá, Estados Unidos y México a la UNIORE, le permite constituirse no solamente como un vínculo entre el Protocolo de Tikal y el Protocolo de Quito, sino en un organismo casi hemisférico en su alcance, puesto que tenemos a todos los países con una excepción de América Continental y buena parte de los países del Caribe.

De tal manera que UNIORE se ha convertido entonces en un medio para establecer un

lenguaje común en los temas electorales. Lenguaje que se manifiesta evidentemente en las preocupaciones fundamentales sobre este tema, también en lo que corresponde al impulso a proyectos de modernización y fortalecimiento de los organismos y los procesos electorales y, evidentemente, en el impulso a proyectos bilaterales, en la creación de espacios para que estos proyectos puedan darse entre los organismos con o sin la presencia de la Secretaría Ejecutiva o de otras entidades de cooperación internacional, como por ejemplo la OEA, la ONU o IFES.

Los datos que les voy a ofrecer más adelante se basan en la unión del Protocolo de Tikal y el Protocolo de Quito, de tal manera que es difícil encontrar acuerdos de cooperación que no pertenezcan, de alguna forma, a estos otros dos protocolos. Entonces con la venía de ustedes nos hemos permitido consolidar la información que tenemos de todos los protocolos para verterla en los datos que ustedes van a ver.

Tal como sucede en los otros dos protocolos, la Conferencia es el máximo órgano, es de realización bianual y a la fecha contamos con seis conferencias realizadas: Venezuela en 1991, Panamá en 1993, México en 1996, Canadá en 1998, Guatemala en el 2000 y Paraguay recientemente en el 2002.

Siguiendo lo que mis antecesores en el uso de la palabra indicaron, la conferencia tiene una doble faceta: en primer lugar es una actividad académica de renovación de la agenda de los temas de la democracia; esto es importante en

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

el plano regional por lo que representan para el Protocolo de Tikal y el Protocolo de Quito, pero también en el caso de la UNIORE es especialmente importante porque constituye un foro de la máxima amplitud en la discusión de los temas de la democracia en el Continente.

Por supuesto, la Conferencia también es el máximo órgano de decisión de la UNIORE y, en consecuencia, determina la política que va a seguir la Unión por medio de acuerdos adoptados por consenso.

La ley del consenso, como ustedes comprenderán, da mayor fuerza a los acuerdos pero a veces genera algún tipo de discusión previa a que pueda encontrarse el nivel adecuado de acuerdo entre los participantes.

Tampoco tengo tiempo para citar todos los temas centrales de las conferencias de la UNIORE, pero pueden ustedes ver que ha variado desde la discusión del papel de los organismos electorales en el proceso de consolidación de la democracia en 1993, que fue quizá el primer tema central de la Conferencia de UNIORE, hasta el más reciente de ciudadanía y cultura política en un mundo globalizado, que fue el tema central de nuestra reciente Conferencia en Asunción, Paraguay. Y digo que es interesante porque en la variación de esos temas pueden ustedes también percibir cómo ha variado la prioridad de la preocupación en torno a la democracia en nuestros países.

Si en 1993 estábamos preocupados en cómo consolidar los logros incipientes de la democracia, en el 2002 ya estábamos seriamente preocupados acerca de las consecuencias del proceso

de globalización sobre el concepto de ciudadano y el papel de los organismos electorales.

En el desarrollo de la UNIORE, la comunicación ha resultado un elemento esencial y esto pasa desde la comunicación directa, la que se realiza en las conferencias, por medio de los contactos que existen entre los miembros de los organismos electorales en las misiones o la existencia de un funcionario enlace, como también por la comunicación electrónica, que es facilitada por la Secretaría Ejecutiva y en algunos casos con apoyos específicos de organismos electorales. Para eso contamos con un enlace electrónico llamado *Red Electoral*, que puede ser consultada en el sitio de internet www.iidh.ed.cr. También contamos con la *Carta de UNIORE*, que es un mecanismo mensual de actualización de los temas en los cuales están embarcados los organismos electorales y la Secretaría Ejecutiva, de cara a procesos electorales específicos o en procesos de reforma interna. Además tenemos el *Sistema Internacional de Noticias Electorales* (SINE), que es una realidad gracias a la cooperación del Tribunal Electoral de Panamá, que por medio de un excelente servicio identifica y pone a disposición noticias especializadas sobre temas políticos y electorales, para beneficio de la UNIORE.

La filosofía fundamental es el impulso a la cooperación horizontal. En eso se basa en sentido de UNIORE. Y podemos, para efectos de esta presentación, decir que la cooperación horizontal es la transferencia de conocimientos, destrezas y capacidades técnicas y de otra naturaleza, políticas o institucionales, por ejemplo,

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

de un organismo electoral a otro y está basada en el respeto mutuo de los iguales, en la valoración de la experiencia adquirida en el curso de los procesos electorales. Creo que las palabras de don Manuel Sánchez Palacios han sido especialmente elocuentes en este sentido, de cómo se intenta que sea una comunicación de doble vía, una experiencia de aprendizaje y de transferencia de conocimientos de doble vía.

La Secretaría Ejecutiva facilita y propicia este intercambio en sus actividades fundamentales: en la asistencia técnica, en la observación electoral y en la generación de doctrinas, de las que les hablé recientemente.

En el caso de la asistencia técnica especializada, podemos aquí ofrecer ejemplos de algunos proyectos que hemos realizado en los últimos años con el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, con el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua o con el Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, en los cuales ha estado involucrada directamente CAPEL.

Pero es casi imposible reflejar la cantidad de flujos de cooperación técnica que se han generado al interno de UNIORE. Creo que vale un reconocimiento especial para la labor de los organismos mexicanos en facilitar su experiencia, el desarrollo de destrezas y conocimientos y los resultados de sus investigaciones, como fuente de proyectos de asistencia técnica; ellos mismos pueden ostentar una larga lista de proyectos que han surgido desde su incorporación a UNIORE.

Como ustedes verán, la cooperación técnica se basa en el establecimiento de contactos en-

tre los organismos electorales y favorece la identificación de las áreas de necesidad en algunos, mientras identifica también la fortaleza de otros, para tratar de establecer un vaso comunicante que permita un enriquecimiento de todos. Tan sólo por medio de la Secretaría, como les decía, ha habido más de 50 proyectos en 14 países miembros.

Con respecto a la observación electoral, uno de los principios fundamentales con los cuales se ha llevado a cabo el desarrollo de UNIORE, es que tiene que ser un instrumento también de cooperación horizontal. En este sentido, están integradas por miembros y funcionarios de organismos electorales, están basadas en la reciprocidad, como bien indicaron mis antecesores en el uso de la palabra y, en general, significan el aporte de recursos propios, tanto de los anfitriones como de quienes observan las elecciones.

Se intenta tener un amplio programa de observación de al menos cuatro días y no simplemente la observación de la jornada electoral; se hace una evaluación conjunta con los miembros de los organismos electorales y se elabora un informe final, que tiene recomendaciones de carácter técnico, y que pueden nutrir y de hecho han nutrido ya, una serie de reformas legislativas o a los procedimientos, o de incorporaciones de nuevas tecnologías o de nuevos tipos de experiencia que pueden ser incluidos en los procesos electorales. La observación además, puede formar parte de un esquema de acompañamiento más prolongado, de hecho así ha sido en algunos países —por ejemplo, re-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

cientemente en Ecuador— y no simplemente la observación de los días antes de las elecciones, sino que se vayan indicando cuáles son los puntos en la ruta crítica que el organismo electoral va siguiendo de cara a un proceso determinado.

Ha habido una amplísima cantidad de misiones, entre las cuales la Secretaría Ejecutiva ha sido responsable de 144 misiones, que han producido un flujo de conocimientos y de intercambio de información muy grande. Entre las 144 incluyo, por supuesto, aquellas realizadas antes de la UNIORE, o sea, en los momentos en que contábamos únicamente con el Protocolo de Tikal.

La UNIORE también ha sido y es un ente de generación de doctrina, de algunas series especializadas como los *Cuadernos de CAPEL*, que se han nutrido del desarrollo de la UNIORE, y otras series como el *Boletín Electoral* o bien obras determinadas que, si bien no surgieron del seno de UNIORE, sí se han nutrido de los aportes de UNIORE, como es el caso del *Diccionario Electoral*.

CAPEL produjo el primer diccionario electoral en el mundo. En la actualidad existe una segunda edición de este diccionario, que es mucho más amplia, una edición en dos volúmenes, y precisamente aquí en México creo que tendremos la oportunidad en próximas semanas de compartir las experiencias de otros diccionarios que han sido desarrollados en otras partes del mundo.

Un ejemplo de cómo la UNIORE puede ser un ente generador de doctrina, es la identi-

ficación de temas prioritarios de investigación y el desarrollo de alguna investigación por medio de la *Red Electoral*, que entonces se vuelve una investigación fundamentalmente a partir de un medio electrónico, por la participación directa de miembros de organismos electorales en la identificación del estudio comparativo y en la difusión que luego estos mismos organismos electorales hacen de los resultados de la investigación.

Es el caso del cuaderno número 47 de CAPEL, que trata sobre el ejercicio del voto de las personas con discapacidad. Fue generado, investigado, producido, comparado y difundido enteramente por la red de organismos electorales. De hecho el encargado de la sistematización fue el magistrado Rodolfo González Risoto de la Corte Electoral del Uruguay.

Si hacemos un balance de los logros, más de diez años de trabajo de la UNIORE la convierten en uno de los ejemplos eficaces de integración continental, y lo importante es que se ha dado por la vía electoral y la preocupación por la democracia.

Evidentemente el antecedente del Protocolo de Tikal fue muy útil para que UNIORE pudiera ir identificando cuáles eran sus prioridades. Y lo digo porque recientemente nos han pedido todavía los estatutos del Protocolo de Tikal para nuevas iniciativas que están surgiendo en otras partes del mundo. El estatuto fue fundamentalmente resultado de los esfuerzos de dos grandes guatemaltecos: Jorge Mario García Laguardia y Arturo Herbruguer, quienes por sí mismos diseñaron el cuerpo que lue-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

go daría lugar al Protocolo de Tikal. Ese estatuto sigue sirviendo de ejemplo para los estatutos de nuevas asociaciones de organismos electorales en el mundo, y estamos hablando ya del lejano 1985 cuando esto ocurrió.

UNIORE ha sentado las bases también para un amplio abanico de comunicación y de cooperación técnica concreta para alimentar los procesos electorales en las Américas, flujo que evidentemente se entiende por la acción bilateral de los organismos, por la acción de CAPEL, pero también por la actividad que otras instituciones, como IFES o IDEA, llevan a cabo.

De cara al futuro, evidentemente la cooperación horizontal, aún más allá de UNIORE tiene sentido para el intercambio en las regiones del mundo, y quizá entre las regiones del mundo.

Hay otras áreas que hoy en día están buscando una integración similar, comparto con ustedes, por ejemplo, el caso de las oficinas de los ombudsmen en América Latina y algunos países de Europa que ya tienen una federación especializada que trata de promover el mismo ejemplo de cooperación horizontal. Lo mismo aplica a las Cortes Supremas de Justicia que en este mo-

mento también tienen un mecanismo de integración hemisférico que busca replicar también la filosofía de la cooperación horizontal.

En los tiempos en que vivimos cuando la investigación académica y puntual a veces resulta difícil, el potencial de UNIORE y otras asociaciones en esta materia es enorme. Por eso hay la necesidad de monitorear la evolución de la democracia americana. La UNIORE, como las asociaciones en general, es un mecanismo para detectar claramente aquellos puntos sensibles para la evolución o la involución de la democracia en nuestros países, y hay que ser muy francos, que no todo es evolución y puede haber fuertes involuciones.

Finalmente, quiero destacar en esta reunión la posibilidad de generar intercambios productivos con otras regiones del mundo. En lo personal soy un creyente, pero CAPEL en lo institucional, y estoy seguro que UNIORE en lo general, creemos en el valor enorme de los intercambios entre las experiencias diversas, ya no sólo entre países, ya no sólo entre regiones, sino ojalá, como es el sentido de esta misma conferencia, entre experiencias vividas en contextos muy distintos.

VOLVER AL ÍNDICE §

ASSOCIATION DES AUTORITÉS ÉLECTORALES AFRICAINES (AAEA)

Moussa Michel Tapsoba

**Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante
(Burkina Faso) et Président du Conseil Consultatif de l'AAEA**

Je voudrais avant tout propos traduire devant votre auguste assemblée les vifs remerciements de tous les membres de notre Association, l'Association des Autorités Électorales Africaines à l'endroit des autres membres de la Global Election Organization et aux autorités électorales mexicaines qui ont bien voulu nous accueillir ici à Mexico.

Vous me permettrez de faire une mention spéciale à IFES dont le concours financier a permis à la délégation africaine que nous formons d'être présente à cette deuxième conférence de notre organisation commune, la Global Election Organization (GEO).

C'est en ma qualité de Chef de la délégation de l'Association des Autorités Électorales Africaines que l'honneur m'échoit de m'adresser à votre assemblée pour présenter notre Association selon le canevas prescrit par les organisateurs de la présente conférence.

Introduction

L'existence de l'AAEA découle de la volonté d'experts africains convaincus que la stabilité de l'ouvrage de la démocratie passe par l'organisation d'élections libres, transparentes, équitables et à coûts réduits. Leur conviction se fonde sur le fait que depuis l'accession à l'indépendance des pays africains jusqu'au début des années 90, des élections présidentielles et législatives notamment ont été organisés dans ces pays mais ont toujours abouti à des impasses politiques et sociales. En effet, les dirigeants politiques ont été rapidement gagnés par le syndrome des partis uniques, ce qui a eu pour conséquence d'exclure les autres opinions, entraînant ainsi des dictatures et leurs corollaires de mécontentements sociaux.

L'on a vu alors l'irruption sur la scène politique des militaires à travers des coups d'État, non pas pour restaurer la démocratie mais pour imposer disent-ils plus de discipline

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

dans la gestion des affaires de l'État et dans les comportements sociaux des populations.

Ces régimes et cette manière de gouverner se sont installés sous l'œil bienveillant des tuteurs des deux blocs, le monde étant bipolaire à l'époque.

La chute du mur de Berlin en 1989 a sonné le glas à tous ces régimes, devenus faibles par manque de tuteur. Les peuples africains se saisissant de cette nouvelle donne ont poussé plus en avant en plus fermement leur revendication de plus de liberté, de plus de respect des droits de l'homme, de plus de participation à la gestion des affaires publiques. En somme, ils ont revendiqué la DÉMOCRATIE comme tant d'autres peuples à travers le monde.

Les régimes décadents ont consenti à leur corps défendant, la naissance des partis politiques d'opinions diverses et officialisation des ONG de défense des droits humains et diverses autres organisations de la société civile.

La première grande question que les partis politiques ont été amenés à se poser dans l'organisation des premières élections multipartites a été : comment organiser des élections démocratiques à travers une administration qui a été allégeante à des régimes de partis uniques et de pensée unique pendant trois décennies ?

C'est ainsi qu'est née l'idée de création de commissions électorales autonomes ou indépendantes différentes des Ministères habituellement en charge des élections en république. Cependant, certains pays qui n'ont pas connu de dictature, de parti unique ou de régime militaire ont continué d'organiser des

élections à travers des institutions gouvernementales.

Pour organiser des élections crédibles, il faut une certaine expertise et ces nouveaux organismes de gestion des élections (OGE) en ont besoin. La création de l'AAEA obéit à ce besoin de mise en réseau de ces OGE pour les échanges d'expérience, d'expertise entre les administrateurs électoraux et des échanges de matériel électoral éventuellement. Mais comment une telle entreprise a pu voir le jour et surtout quand on connaît le clivage linguistique de ses membres.

Mon exposé va se présenter en deux parties après une brève introduction. La première traite de l'origine des organes et des membres. La deuxième partie donne une vue d'ensemble des initiatives principales et une estimation générale du fonctionnement de notre Association.

Origine

L'idée de la création de l'AAEA est née du colloque des administrateurs électoraux africains tenus en novembre 1994 à Victoria Falls au Zimbabwe. Ce colloque a vu la participation de plus de 60 administrateurs électoraux et dirigeants d'organisations non gouvernementales (ONG) s'intéressant à la chose électorale venus de toute l'Afrique.

À l'issue de ce colloque un groupe de travail a été mis en place. Il avait pour vocation d'entretenir les contacts entre les participants qui ont exprimé leur vif souhait de formaliser leurs rapports au sein d'une Association africaine regroupant les officiels électoraux et les

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

ONG travaillant dans le domaine des élections en Afrique.

Le groupe de travail, en collaboration avec l'Institut Africain Américain (AAI) a également élaboré un questionnaire afin de sonder l'intérêt porté par les administrateurs électoraux africains à la création d'une Association permanente. Ce questionnaire, présenté aux participants du colloque de Victoria Falls et à d'autres ressortissants du continent africain, a également permis de relever des renseignements sur les types d'activités éventuelles de l'Association et des suggestions visant à assurer son autonomie. La majorité des personnes interrogées ont opté pour un forum d'échanges destiné aux administrateurs électoraux et aux ONG du secteur électoral de tous les pays participants.

En outre, ils ont exprimé le souhait de voir l'AAEA constituer un lien entre les divers systèmes électoraux, offrant aux administrateurs électoraux et aux dirigeants des ONG, la possibilité spécifique et exclusive de comparer et de soupeser les différents éléments techniques des élections.

Ce groupe de travail, appuyé par plusieurs ONG basées aux Etats-Unis et par les Nations Unies, a dirigé un projet de charte d'un groupement dénommé « Association des Autorités Electorales Africaines (AAEA) ». Il s'est réuni en 1995 au Cap et en 1996 à Windhoek en Afrique du sud, aux fins de débats détaillés portant sur le projet de Charte.

C'est fort des résultats du sondage et munie d'un projet de charte que l'Assemblée fondatrice s'est tenue du 14 au 16 janvier 1997 à Kampala

en Ouganda sous le parrainage de l'IFES (International Fondation for Election Systems) et la Commission Electorale Ougandaise en a été l'hôte. A ces contributions, il faut ajouter le concours de l'United States Agency for International Développement (USAID) et de la Division d'Assistance Electorale des Nations Unies (UN/EAD).

C'est au total 24 administrateurs électoraux de treize pays d'Afrique subsaharienne et trois délégués d'organisations non gouvernementales africaines du secteur de l'encadrement électoral et de l'éducation civique, ainsi que des représentants officiels de l'IFES, des Nations Unies, de l'USAID de la Commission Electorale Australienne et de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) qui y ont pris part.

L'Assemblée fondatrice a enregistré la participation de treize pays africains représentés par un ou plusieurs délégués des autorités Electorales : Bénin, Burkina Faso, Congo-Brazaville, Erythrée, Ghana, Guinée Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Sao Tomé et Principe, Tanzanie, Ouganda, et Zambie ainsi que les ONG de trois pays (Bénin, Zambie et Zimbabwe) et une ONG d'envergure sous régionale (le GERDDES-Afrique dont le siège est au Bénin).

Cette Assemblée avait deux points importants à l'ordre du jour :

- ° l'examen et l'adoption de la Charte
- ° l'élection d'un Secrétaire Exécutif provisoire en attendant la tenue d'une Assemblée inaugurale.

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

C'est ainsi que l'Erythrée a été choisie comme siège provisoire et assurant le Secrétariat Exécutif provisoire.

Quant à la Charte de l'AAEA, elle a été adoptée à l'unanimité et s'articule autour de cinq chapitres intitulés comme suit :

- ° Chapitre I : La dénomination et les buts
- ° Chapitre II : Les membres et adhésion
- ° Chapitre III : Les organes de l'association, sa composition et son fonctionnement.
- ° Chapitre IV : Les dispositions diverses
- ° Chapitre V : Les mesures transitoires.

C'est le Chapitre III qui donne la structuration et le fonctionnement de l'Association.

Au regard de cette disposition, l'Association est organisée ainsi qu'il suit :

Organes

L'Assemblée Générale est l'organe suprême de l'Association. Elle se réunit tous les trois ans et regroupe tous les pays membres et les membres associés.

Le conseil consultatif composé de 11 membres se réunit deux fois par an. Ses membres ont un mandat de trois ans. Il est responsable devant l'Assemblée Générale.

Le Secrétariat Exécutif est l'organe permanent de l'Association. Il assure les tâches quotidiennes de l'association au nom de ses membres. Il est basé au siège de la Commission qui assure le Secrétariat Exécutif. En ce moment, le Secrétariat Exécutif est à Accra au sein de la Commission Électorale du Ghana.

Après l'Assemblée fondatrice de Kampala de 1997, l'Association a tenu son Assemblée

Générale Inaugurale du 13 au 15 août 1998 à Accra au Ghana et sa 2^{de} session du 25 au 27 septembre 2002 à Ouagadougou au Burkina Faso.

Les membres

A l'issue de la deuxième Assemblée Générale tenue à Ouagadougou au Burkina Faso en septembre 2002, l'Association compte 19 membres de plein droit qui sont les Etats ci-après : Bénin, Burkina Faso, République Centrafricaine, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Libéria, Mali, Nigeria, Sénégal, Sierra-Léone, Rwanda, Togo, Ouganda, Zimbabwe, Afrique du Sud et huit membres associés qui sont : Institute of Economic AFFAIR (Ghana), Zimbabwe Human Rights Association (Zim Rights), CERCUDE Cameroun, GERDDES AFRIQUE, Institute for Education in Democracy (Kenya), Zambia Independance Monitoring Team (Zambia).

Ces deux assemblées générales ont été l'occasion pour ses membres d'approfondir la réflexion sur la vie de l'Association. Ces réflexions ont permis d'obtenir une vue d'ensemble des initiatives principales et de présenter une appréciation générale du fonctionnement de l'Association.

Vue d'ensemble des initiatives principales et estimation générale du fonctionnement

Les accords et résolutions émanent essentiellement de l'Assemblée Générale qui se tient tous les trois ans. Cependant le Conseil Consultatif qui se tient tous les six mois à la latitude

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

de faire des recommandations sur les questions de l'heure en attendant qu'elles soient entérinées par l'Assemblée Générale.

Vue d'ensemble des initiatives principales

A l'issue des deux Assemblées Générales et des différentes réunions du Conseil Consultatif, les recommandations ont porté sur les points suivants :

- ° La mise en place du personnel de l'AAEA et le transfert des documents d'Asmara en Erythrée à Accra conséquence du transfert du siège du Secrétariat Exécutif;
- ° La création du service d'échange d'informations et la centralisations des informations par le biais du Secrétariat Exécutif;
- ° La création d'un bulletin trimestriel d'information et la recherche des financements électoraux;
- ° Une campagne de mobilisation en vue de l'augmentation des adhésions;
- ° La valorisation du profil de l'Association par les missions d'observations électorales internationales;
- ° Le renforcement des liens avec les autres groupes régionaux;
- ° La détermination des besoins en formations de chaque organisation membre;
- ° L'inventaire des ressources humaines et l'élaboration d'une base de données des universités et des centres de formation pertinents;
- ° Le relâchement de la limitation de deux termes du mandat des membres du Conseil

Consultatif en vue d'un mandat renouvelable à souhait.

C'est la mise en œuvre de l'ensemble de ces initiatives principales qui donne une véritable vie à notre Association. Cette vie se traduit par des relations qui ne sont pas souvent sans difficultés et qui nécessitent une juste appréciation du fonctionnement de l'Association en vue de meilleures perspectives à court ou à moyen terme.

Appréciation générale du fonctionnement

Sur ce point l'on peut affirmer que l'Association fonctionne normalement jusqu'ici au regard de la réalisation de certaines recommandations. Il s'agit notamment du transfert et de l'équipement du bureau de son Secrétariat Exécutif d'Asmara en Erythrée à Accra au Ghana, du recrutement du personnel, de l'édition de son bulletin d'information, de la tenue effective de ses rencontres statutaires, de l'enregistrement de nouvelles adhésions.

Toutes ces réalisations n'ont été possibles que grâce à la subvention de quelques ONG et d'organismes étatiques tel que IFES et l'USAID. Il faut saluer aussi la contribution régulière de quelques membres qui malheureusement ne sont pas les plus nombreux. L'Association a inscrit à court terme dans ses priorités à venir, le recouvrement des cotisations et arriérés de cotisations, l'accroissement du nombre de ses adhérents et à moyen terme l'affiliation de l'Association à l'Union Africaine.

Déjà des missions d'observation des élections ont été effectuées et les différents

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

membres organisent des échanges de matériel électoral entre eux.

Voilà Mesdames et Messieurs, Honorables participants à la 2ème Conférence de la Global

Election Organization (GEO), l'état des lieux de notre Association.

Je vous remercie pour votre attention soutenue.

BACK TO CONTENTS §

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES DE ASIA (AAEA)

Zagipa Baliyeva

Vicepresidenta de la AAEA

Quisiera aprovechar la oportunidad que tengo para presentarles la estructura organizativa de nuestra asociación, aclarar sus objetivos y tareas principales, e informarles sobre algunos de los resultados de su trabajo.

La idea de crear la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA) fue expresada en la resolución adoptada por los participantes del simposio que tuvo lugar en Manila, Filipinas, del 26 al 29 de enero de 1997, y cuyo tema fueron las elecciones en los países de Asia en el siglo XXI.

Actualmente en la asociación participan países como India, Kazajstán, Kirgizistán, Mongolia, Nepal, Pakistán, Papúa-Nueva Guinea, Filipinas, Sri Lanka, Taiwán, Tajikistán y Bangladesh. El objetivo de la asociación es crear un foro independiente para intercambiar información entre los órganos electorales de la región de Asia y discutir las vías y acciones dirigidas a realizar elecciones democráticas, abiertas y transparentes.

Las tareas principales de la AAEA son: realización de elecciones abiertas y transparentes por medio del intercambio de información referente a la legislación y al proceso electoral; tecnologías y práctica administrativa; educación de los electores, y promover el principio de independencia e imparcialidad de los órganos electorales y administrativos.

La estructura organizativa de nuestra asociación está plasmada en los estatutos y en los documentos que regulan su actividad. El presupuesto de la AAEA se compone de las aportaciones de los miembros de la Asamblea General. Los órganos principales de nuestra asociación son la Asamblea General, el Consejo Ejecutivo y el Secretariado. La Asamblea General es el órgano superior de la AAEA de la que forman parte todos los miembros de pleno derecho.

La Asamblea General se reúne una vez cada tres años y estudia las propuestas y los proble-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

mas de interés común; también aprueba políticas y el programa de la AAEA, además de establecer reglas de admisión y mantenimiento de la membresía. El presidente de la Asamblea General es también presidente del Comité Ejecutivo de la asociación. Cada miembro de la Asamblea General tiene un voto, la presencia de una tercera parte con derecho a voto forma el quórum y las decisiones se toman por consenso. Si el mismo no es posible se toman por mayoría simple de los miembros presentes con derecho a voto. La Asamblea General aprueba las decisiones de acuerdo con las cláusulas del estatuto y sus reglas procesales.

El Comité Ejecutivo lo forman el presidente y el vicepresidente de la Asamblea General del Comité Ejecutivo, tres miembros plenipotenciarios elegidos por la Asamblea General por tres años. Actualmente Sri Lanka, Nepal, Kazajstán y Taiwán forman parte del Comité Ejecutivo. El Comité Ejecutivo se subordina a la Asamblea General y actúa en su nombre en cualquier cuestión; también aprueba el presupuesto y las acciones del Secretariado e informes de auditores. El Comité Ejecutivo determina los mecanismos de supervisión del trabajo financiero del Secretariado. Al mismo tiempo examina las cuestiones que surgen en el periodo entre sesiones de la Asamblea General. El Comité Ejecutivo se reúne una vez al año y realiza las sesiones extraordinarias si éstas son convocadas por el presidente; además establece sus reglas procesales.

El Secretariado es un órgano permanente de la AAEA y funge con base en los estatutos;

también cumple con las obligaciones que le fueron encomendadas por la Asamblea General y el Comité Ejecutivo. El secretario ejecutivo es aprobado por el Comité Ejecutivo, y encabeza el Secretariado; al mismo tiempo es secretario del Comité Ejecutivo. El secretario ejecutivo cumple con las funciones que le fueron encomendadas por la Asamblea General; presenta al Comité Ejecutivo un informe anual sobre las actividades de la asociación y el estado financiero. También es el funcionario que representa a la AAEA en sus relaciones con otros organismos internacionales y regionales. El secretario ejecutivo y el personal del Secretariado no cumplen ni aceptan ninguna instrucción de ningún gobierno y ninguna otra estructura de poder fuera de la asociación y se abstienen de cualquier acción que no corresponda a su situación como representantes de la AAEA ni acción que comprometa la integridad de la asociación. Otra obligación del Secretariado es preparar y divulgar información legal y de cuestiones políticas que son importantes para ampliar y profundizar la cooperación entre los miembros de la AAEA. El Secretariado prepara proyectos de propuestas y acuerdos sobre cuestiones que surgen de las decisiones y recomendaciones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo y también el presupuesto de la asociación que se pone a consideración de la Asamblea General. También establece relaciones de cooperación con las organizaciones electorales regionales e internacionales de acuerdo con las decisiones tomadas por la Asamblea General y el Comité Ejecuti-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

vo, además de informar a los miembros sobre las fechas de sesiones de la Asamblea General, y del Comité Ejecutivo y todos los acontecimientos que atañen a los miembros de la Asociación.

Los órganos electorales se definen como órganos gubernamentales responsables de la realización de las elecciones y el registro de los electores.

La membresía en nuestra asociación es imparcial y no está relacionada con ninguna militancia política. Las organizaciones asociadas que apoyan los estatutos y que fueron convocadas como resultado de la votación de los miembros de la asociación, pueden intervenir como observadoras y hacer aportaciones a las actividades de la asociación.

Los miembros de la asociación tienen los siguientes compromisos: cumplir con las recomendaciones y decisiones tomadas por la Asamblea General; prestar asistencia técnica a la asociación y a sus miembros, para cumplir sus obligaciones previstas, estipuladas por los estatutos; presentar la información necesaria para el Centro de Recursos sobre materiales relacionados con las elecciones; informar al Secretario sobre el trabajo realizado, en lo que se refiere a cumplir con las recomendaciones y decisiones tomadas por la Asamblea General, y hacer aportaciones en acciones de la asociación, emprendidas por la Asamblea General.

El Comité Ejecutivo informa a los miembros de las enmiendas tomadas, por lo menos tres semanas antes de la sesión en la que van a ser consideradas. Cualquier controversia sobre

la interpretación de los estatutos de la asociación se resuelve por la mayoría de votos del Comité Ejecutivo, si no es cancelado por dos terceras partes de la Asamblea General.

De esta manera se puede sacar la conclusión de que la AAEA tiene una estructura organizativa orgánica, que le permite contribuir de manera eficaz a la realización de elecciones transparentes, abiertas y democráticas en nuestra región.

Las conferencias realizadas por la AAEA reúnen a los dirigentes políticos, líderes sociales de Asia y del mundo, que representan a más de un millón de electores.

El futuro de Asia es la democracia. El hecho de que las comisiones electorales de nuestros países se hayan unido en una asociación, indica una actitud seria de nuestros gobiernos frente a este programa.

Para terminar mi intervención en esta conferencia, quiero subrayar que actualmente los representantes de nuestra región entienden la importancia de que los resultados de las elecciones tengan un carácter indiscutible, como base de la confianza social frente al poder elegido de manera democrática.

En nuestros estados se forma y se desarrolla un sistema integral de concordancias legislativas y prácticas que cumplen con los criterios internacionales sobre elecciones libres, sistema que garantiza la justicia del proceso electoral.

A lo largo de cinco años nuestra asociación ha resuelto, en gran parte, la tarea general de fortalecer los institutos democráticos. Los an-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

helos de nuestra asociación son claros: asegurar la transparencia del proceso electoral; implantar tecnologías electorales de vanguardia; elevar el nivel profesional y la independencia de los órganos electorales, y fortalecer las garantías de los derechos y libertades electorales.

Desde que nuestra asociación fue creada en 1997 se han celebrado cuatro conferencias. El Secretariado de nuestra asociación se encuentra en Filipinas. Benjamín Abalos actualmente es presidente de la asociación. El próximo año se celebrará la próxima conferencia en Filipinas también.

En nombre de mis colegas miembros de la asociación, de la delegación de la República de

Kazajstán, y de los participantes de nuestra Conferencia quisiera expresarles sinceramente nuestra aspiración común en el área del desarrollo de la democracia en todo el mundo.

Uno de los grandes pensadores ha dicho que el bien no puede ser impuesto. Está muy bien que nuestros países creen estas asociaciones regionales, y que logren tener intercomunicación en este tipo de conferencias.

Yo quiero desearles a todos ustedes paz en el mundo. Hay flores blancas actualmente en la sala. Yo quiero que México, cuyo símbolo a lo mejor son esas flores, le traigan a este país sólo paz, sin guerra, y a todos nosotros paz sin guerra.

VOLVER AL ÍNDICE §

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS ELECTORALES DE EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE (ACEEEO)

Istvan Zsuffa

Asesor de la Secretaría General de la ACEEEO

Me gustaría brevemente presentar a ustedes la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO), al igual que las otras que fueron presentadas este día aquí. Esta es una nueva organización, políticamente hablando, independiente de cualquier partido político o de cualquier gobierno. Es una organización de administradores electorales y de servidores y funcionarios públicos.

Si ven ustedes el mapa que tenemos en la pantalla, podrán ver ustedes que nuestra asociación está formada por más de 20 miembros institucionales y un miembro de apoyo. Los Estados miembros son los siguientes: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Georgia, Hungría, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Polonia, Rumania, la Federación Rusa, Eslovaquia, Turquía, Ucrania y Yugoslavia.

Dejé a Yugoslavia hasta el final no sólo porque están en orden alfabético, sino también por la

situación especial de este país. La antigua Yugoslavia fue uno de los miembros fundadores de la ACEEEO. Más adelante, como ustedes saben, dejó de ser Yugoslavia y ahora son los Estados balcánicos los miembros de la asociación con Bosnia-Herzegovina o Croacia, la nueva Yugoslavia que estaba formada por dos Estados miembros, Serbia y Sugadora, se hicieron nuevamente miembros de nuestra asociación en el año 2002; pero pueden ustedes saber que hace unas semanas esta Yugoslavia dejó de ser nuevamente y se convirtió en una Federación de los dos países mencionados; pero esperamos que tanto Sugadora, como Serbia y Montenegro, van a continuar siendo miembros de nuestra asociación.

El protocolo de la ceremonia fundadora se llevó a cabo en Budapest, Hungría, en 1991, hace más de 12 años. Teníamos solamente seis miembros entonces y como pueden ver ustedes el número de los Estados miembros se ha incrementado hasta 20. El miembro 21 que

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

apoya nuestra asociación es la Fundación Internacional de los Sistemas de Elecciones.

La fundación, pero especialmente Richard Soudriette, el presidente de esa fundación, hizo muchísimo para formar nuestra asociación y para apoyarla desde que la fundamos y creamos. Quisiera yo, por lo tanto, agradecer a la fundación por el apoyo que me han dado y la oportunidad, que es diferente.

Nuestra misión central es proporcionar un foro no partidista, independiente de los gobiernos nacionales para el intercambio de información entre funcionarios y expertos electorales a lo largo de la región cubierta por la ACEEEO. Otra misión es discutir y actuar sobre las formas para promover elecciones abiertas y transparentes, con el objetivo para apoyar el buen gobierno y la democracia.

Entre los diferentes organismos de la ACEEEO, tenemos los institucionales y los normales, los miembros que nos apoyan y los honorarios. El miembro supremo de la organización es la Asamblea General, que se reúne cada año. El año pasado tuvimos nuestra conferencia y nuestra junta de la Asamblea en Moscú, con la Federación rusa. En 2001 nos reunimos en Croacia, en la isla de Uni, y en el año 2000 tuvimos una conferencia en Borso, en Varsovia, Polonia. Esta consta de siete miembros de la asociación que se reúnen cuando menos dos veces al año. Este año, la próxima reunión del Consejo se va a llevar a cabo en Londres, en el Reino Unido, ya que fuimos invitados ahí por la asociación de los administradores electorales del Reino Unido.

Tenemos varias organizaciones socios. Está IFES, como les dije a ustedes anteriormente,

pero también trabajamos muy de cerca con IDEA, una institución que tiene su base en Estocolmo; también el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia que también pertenece al Consejo de Europa.

Las piedras angulares de los años recientes muestran nuestro deseo de establecer contacto con diferentes organizaciones e instituciones interesadas en las elecciones democráticas y justas. Entre estas tenemos desde diciembre del 2001 una representación, en calidad de ONG, en el Consejo de Europa. También firmamos un memorando de entendimiento con IDEA internacional en enero del 2002. Establecimos un acuerdo de cooperación con la OSCE-ODIHR en septiembre de 2002 y obtuvimos el estatus de observadores en el Consejo para Elecciones Democráticas de la Comisión de Venecia, esto fue en octubre de 2002.

Nuestras metas más importantes son las siguientes: contribuir al control de la equidad y transparencia en las elecciones; proporcionar un soporte profesional para el comportamiento electoral; organizar misiones de observación electoral y participar en misiones organizadas por otras instituciones, sobre todo la OSCE y el Consejo Europeo. Nuestra meta también es realizar conferencias y talleres, poder recopilar y redactar estudios profesionales y poner en marcha proyectos con nuestros asociados.

Nuestras actividades profesionales para este año son las siguientes: estamos trabajando con la Convención Europea para los establecer parámetros de las elecciones democráticas. También buscamos aumentar la participación de nuestros tres centros subregionales. Debido a

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

las grandes distancias geográficas debimos crear centros subregionales para poder reforzar las conexiones y aumentar la cooperación entre nuestras organizaciones miembro.

Tenemos un proyecto de capacitación que se conoce como *Los medios y las elecciones* e invitamos a expertos de los medios masivos y a expertos electorales para que se reúnan y discutan cómo utilizar los medios durante el periodo de la campaña y también durante el proceso electoral mismo.

Nuestra siguiente tarea es la preparación de un diccionario electoral multilingüe. Esta no es una tarea nueva, puesto que hace algunos años, bueno, no me atrevería a decir que publicamos un diccionario, sino más bien era un glosario de términos y de frases electorales, pero en ese entonces solamente eran cinco idiomas: inglés francés, ruso, húngaro y alemán. Pero ahora queremos ampliar este diccionario en dos aspectos: queremos incluir todos los idiomas de nuestros estados miembros, lo cual significa casi 20 idiomas oficiales. Y, por otra parte, quisiéramos enriquecer también el volumen del diccionario. Tan pronto como esté listo lo pondremos en nuestra página electrónica para que lo puedan ustedes ver en internet.

Otra tarea es el proyecto sobre dinero y política. Al respecto, hace tres años dimos inicio a un estudio para el financiamiento del proceso electoral incluyendo tanto la cuestión legal, como la técnica y, desde luego, las campañas políticas, y quisiéramos continuar con esta tarea, para poder estudiar el financiamiento de los partidos políticos de nuestra región.

Nuestro siguiente proyecto para este año es el voto de las personas con necesidades espe-

ciales y el voto electrónico. Claro, esto es muy importante, no tengo por qué explicarlo más.

También quisiera yo explicarles que hemos visto un proyecto que es de gran interés para nosotros. Lo vimos primero en Hungría, que refiere a una capacitación especial para los jóvenes, es decir, los que todavía no han votado y que van a tener la primera oportunidad de votar. Con frecuencia estos jóvenes todavía no entienden para qué votar ni cómo votar, para lo cual quisiéramos impulsar este proyecto especial para la juventud.

Entre algunas metas de organización para el año 2003 que quisiéramos hacer está dar seguimiento a nuestra solicitud para obtener estatus de consultores con Naciones Unidas; quisiéramos además dar cumplimiento y reforzar la cooperación con los IFES, con ODIRH y con IDEA Internacional; quisiéramos consolidar la estabilidad financiera de la ACEEEEEO pues actualmente no es muy estable; quisiéramos mejorar nuestro centro de documentación y en el futuro quisiéramos transformar nuestra asociación regional para que sea una organización electoral Paneuropea.

Entre nuestras reuniones anuales y nuestras conferencias para este año está la reunión de la mesa directiva que se llevará a cabo en Londres, en abril de 2003, nuestra conferencia anual en septiembre, que quizá también se lleve a cabo en el Reino Unido, aunque también se puede llevar a cabo en Budapest o en otra ciudad capital de alguno de nuestros estados miembro. Para el 2004 estamos invitados a Estambul, Turquía, para organizar la siguiente conferencia ahí.

VOLVER AL ÍNDICE §

INTRODUCTION TO THE ASSOCIATION OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN ELECTION OFFICIALS

Istvan Zsuffa

Programme Director of the ACEEEO

A very brief description of the origin, characteristics (structure and functioning), and current membership of the association.

- independent of national governments, non-profit organization
- founded in Budapest in 1991
- its supreme organ is the General Assembly and it has an Executive Board consisting of 7 members; president of the Executive Board: Mr Alexander Veshnyakov; Secretary General of the ACEEEO: Mr Zoltan Toth
- 20 institutional members: Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, Georgia, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Moldova, Poland, Romania, Russian Federation, Slovakia, Turkey, Ukraine), representing electoral bodies and experts of the countries of Central and Eastern Europe and the Balkans; 1 mem-

ber supporter: International Foundation for Election Systems (IFES)

- most important partner organisations are the Washington based International Foundation for Election Systems (IFES), and the International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) based in Stockholm, OSCE-ODIHR and the Council of Europe
- in December 2001, ACEEEO got a consultative NGO status to the Council of Europe
- at the end of 2002, ACEEEO was granted an observer status at the Council for Democratic Elections of the Venice Commission
- January 2002 – Memorandum of understanding with the International IDEA
- September 2002 – Cooperation Agreement with the OSCE-ODIHR

A general overview of the main initiatives, agreements or resolutions that have been

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

adopted in order to strengthen the functioning of the association in terms of linkage, exchange or cooperation among its members, detailing the main areas of interest, achievements or results that have been obtained and/or the administrative or operational difficulties they have had to face.

- the main aim of our organisation is to contribute to the control of the fairness and the transparency of the elections held in the Central and Eastern European region, to give professional support to the conduct of the elections, to organize election observation missions, arrange conferences and workshops, to collect and write professional studies and to implement common projects together with our members and with different international organizations.
- number of the employees of the Secretariat (Budapest) is three, performing the tasks of the Secretariat. In order to be able to complete the tasks properly the Secretariat employs part-time workers for its projects.
- Since our Association does not have permanent financial sources, we finance our expenses with the help of different supports and grants. Our most important supporters are the Charles Mott Foundation, IFES and Hungarian sponsors and member states. In addition we receive grant from the International IDEA and the Council of Europe in virtue of our common projects.
- Regional offices: according to our plans we would like to establish our first regional office in Russia. It would help to the Sec-

retariat in contacting our members more easily and directly.

- Efforts to be an European organization: last year our Association was present at the conference of election subject in Palma de Mallorca. Beside the national election organizations of the member states of the European Union, several representatives of the joining countries and leaders of international (governmental and non-governmental) election organizations attended this conference. Presence of the ACEEEEEO gave the conference a Pan-European character.
- The Charter of the ACEEEEEO lays down that its intention is to become a European organization in the future and, for promoting this process, it asks for the support of the experts of the EU member states as well. We cannot accomplish to break out from the regional isolation on our own without the support of the European Union. It is an important advantage of the ACEEEEEO being at home in every member country. For this reason it can play a very effective catalyst role in the implementation of the European Union objectives. Democratic performance of the elections is the result of the development of every country but it would go much easier if the Western and the Eastern European election experts co-operated. We can achieve the common goal more quickly and more effectively with a Pan-European view.

BACK TO CONTENTS §

THE EUROPEAN UNION AND ELECTIONS

Salla Säästämöinen

Administrator at the General Directorate for Justice
and Internal Affairs of the European Commission

ACTIVITIES IN THE EUROPEAN LEVEL RELATING TO ELECTIONS AND POLITICAL RIGHTS

Basic features of the European Union:

Origin and characteristics

The European Union (EU) was set up after the 2nd World War. The process of European integration was launched on 9 May 1950 when France officially proposed to create 'the first concrete foundation of a European federation'. Six countries (Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands) joined from the very beginning. Today, after four waves of accessions (1973: Denmark, Ireland and the United Kingdom; 1981: Greece; 1986: Spain and Portugal; 1995: Austria, Finland and Sweden) the EU has 15 Member States and is preparing for the accession of 10 eastern and southern European countries in 2004.

The European Union is based on the rule of law and democracy. It is neither a new state replacing existing ones nor is it comparable to other international organisations. Its Member States delegate sovereignty to common institutions representing the interests of the Union as a whole on questions of joint interest. All decisions and procedures are derived from the basic treaties ratified by the Member States. The European Union is a supranational organisation, which has the powers to adopt legislation binding to its Member States.

Institutions of the Union

The EU is run by five institutions, each playing a specific role:

- ° *European Parliament* (elected by the peoples of the Member States);
- ° *Council of the Union* (composed of the governments of the Member States);
- ° *European Commission* (driving force and executive body);

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- ° *Court of Justice* (compliance with the law);
- ° *Court of Auditors* (sound and lawful management of the EU budget).

The essential bodies of policymaking process are the Parliament, Council and the Commission. The European Parliament is introduced below in Chapter 3. The main responsibilities of the Council are the following:

a) the Council is the Union's legislative body; for a wide range of Union issues, it exercises that legislative power in co-decision with the European Parliament;

b) the Council coordinates the general economic policies of the Member States;

c) the Council concludes, on behalf of the European Union, international agreements (which are negotiated by the Commission and require, in some cases, Parliament's consultation or assent) between the Union and a State, a group of States or international organisations;

d) the Council and the Parliament constitute the budgetary authority adopting the Union's budget.

The European Commission has three distinct functions. It acts as

- a) initiator of proposals for legislation;
- b) guardian of the Treaties;
- c) manager and executor of EU policies and of international trade relations.

Union legislation

The European Union's core objective of achieving European unification is based exclusively on the rule of law. Union law is an independent legal system, which takes precedence over

national legal provisions. A number of key players are involved in the process of implementing, monitoring and further developing this legal system for which a variety of procedures apply. In general, EU law is composed of three different - but interdependent - types of legislation:

Primary legislation

Primary legislation includes in particular the Treaties and other agreements having similar status. Primary legislation is agreed by direct negotiation between Member State governments. These agreements are laid down in the form of Treaties which are then subject to ratification by the national parliaments. The same procedure applies for any subsequent amendments to the Treaties.

The Treaties establishing the European Union have been revised several times, lastly through the Treaty of Nice (2000), which entered into force on 1 February 2003.

The Treaties also define the role and responsibilities of EU institutions and bodies involved in decision-making processes and the legislative, executive and juridical procedures, which characterise Union law and its implementation.

Secondary legislation

Secondary legislation is based on the Treaties and implies a variety of procedures defined in different articles thereof. Union law may take the following forms:

- ° *Regulations* which are directly applicable and binding in all Member States without the

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

need for any national implementing legislation.

- ° *Directives* which bind Member States as to the objectives to be achieved within a certain time-limit while leaving the national authorities the choice of form and means to be used. Directives have to be implemented in national legislation in accordance with the procedures of the individual Member States.
- ° *Decisions* which are binding in all their aspects for those to whom they are addressed. Thus, decisions do not require national implementing legislation. A decision may be addressed to any or all Member States, to enterprises or to individuals.
- ° *Recommendations* and *opinions* which are not binding.

Case law

Case Law includes judgements of the European Court of Justice and of the European Court of First Instance, for example, in response to referrals from the Commission, national courts of the Member States or individuals.

These types of legislation comprise the *acquis communautaire*.

Future of the Union

Europe is changing, and the operation, rules and the very role of the European Union must change too. It is that capacity for change which has underpinned the construction of Europe for over fifty years and today it falls to the Eu-

ropean Convention to propose ways of adapting and renovating Europe's institutional and political framework. The European Convention is a temporary body of 100 participants representing the European Parliament, the governments of the Member States, the national parliaments, the acceding States and the European Commission. Its task is to prepare a proposal for a new Constitutional Treaty for European Union and, in this framework, the Convention is expected to suggest clear and consensual answers to basic questions, like

- ° How is the division of competence between the Union and the Member States to be organised?
- ° How can the European institutions' respective tasks be better defined?
- ° How can the coherence and efficiency of the Union's external action be ensured?
- ° How can the Union's democratic legitimacy be strengthened?

When it concludes, sometime in 2003, the Convention will submit its proposals to the European Council, in which the Heads of State or Government of the Member States of the Union regularly come together for discussions. The next Intergovernmental Conference will work on that basis.

During the Convention, it has been also proposed that there should be one President of the Union who would chair both the Commission and the European Council. Different alternatives have been presented as how he or she should be elected, and one alternative could be even a direct election by citizens of the Union.

OVERVIEW ON POWERS
OF THE EUROPEAN UNION
RELATING TO ELECTIONS

The powers of the European Union are limited in electoral matters. The main principle is that elections and electoral management belong to the competence of the Member States. This concerns in particular elections at national level, which are governed by national electoral legislation of each Member State.

The particular areas relating to elections where the EU has competence to issue legislation concern elections to the European Parliament and municipal elections. There exists Union legislation, which is based on Articles 19 (right to vote of citizens of the Union) and 190 (4) (elections to the European Parliament) of the Treaty on the European Communities.

The EU's competencies relating to voting rights are in the area with supports the right of citizens of the Union to free movement and residence. This means guaranteeing that non-national citizens of the Union can vote and to stand as a candidate in Member State of residence in local elections and in elections to the European Parliament. In this area, the European Commission controls and promotes the correct implementation of the Union law and supports the close operation of Member States.

The legislation on elections to the European Parliament establishes the framework based on common principles of the Member States: the representatives of the Parliament shall be elected on the basis of proportional representation by

direct universal suffrage, in a free and secret ballot. However it does not fully harmonize electoral procedures but the procedure is governed in each Member State by its national provisions.

The European Commission is thus not an electoral management body. It helps establishing the legal framework and supports certain systems in the electoral management, like co-operation to prevent double voting in elections to the European Parliament. The Commission has an observatory role in the co-operation of national electoral management bodies.

In addition, the European Union supports research relating to elections: for example the 6th Framework Programme on Research includes as priority 6 "Citizens and governance in an open European knowledge based society", within which the issue of the role of representative institutions can be addressed.

The table below illustrates the share of competencies between the EU and the Member States as regards the right to vote in different types of elections.

ELECTIONS TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT

European Parliament

The European Parliament (EP) as an institution represents the 370 million citizens of the European Union. It is the largest multinational parliament in the world and forms the democratic basis of the Union. The Parliament has 626 Members of Parliament (MEPs) affiliated to transnational political groups, which repre-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

sent the main political tendencies in the Member States of the Union. With the accession of 10 new States, the new Parliament to be elected in 2004 will count 732 seats. Since 1979 direct elections to the European Parliament are held every five years in all the EU Member States.

Today, the most important mandates of the EP are the following:

- ° *Legislative power*: the EP considers the Commission's proposals and is associated with the Council in the legislative process by means of various procedures.
- ° *Budgetary powers*: the EP shares budgetary powers with the Council in voting on the annual budget and overseeing its implementation.
- ° *Supervision of the executive*: the EP has the power of control over the Union's activities through its confirmation of the appointment of the Commission, the right to censure the Commission and through the written and oral questions which can be put to the Commission and the Council.

Act of 1976 as amended on the election to the representatives of the European Parliament

Act of 1976 concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage established the framework for the EP elections. The 1976 Act is part of primary Union legislation. It was recently amended by a Council Decision 2002/772/EC, Euratom, adopted on the basis of Article 190(4) of the EC Treaty.

The objective of the Decision is to enable elections to be held in accordance with principles common to all Member States while leaving Member States free to apply their national provisions in respect of aspects not governed by it.

The Decision will now be submitted to the Member States for ratification according to their respective constitutional arrangements.

The common principles provide in particular for the following:

- ° Elections will be by direct universal suffrage and shall be free and secret.
- ° Members of the European Parliament will be elected on the basis of proportional representation, using the list system or the single transferable vote. Member States may establish constituencies or subdivide its electoral area in a different manner, without affecting the essentially proportional nature of the voting system.
- ° Member States may set a minimum threshold for the allocation of seats. At national level this threshold may not exceed 5% of votes cast.
- ° From the European Parliament elections in 2004, the office of member of the European Parliament will be incompatible with that of member of a national parliament (except for certain derogation to members of the Irish National Parliament and members of the United Kingdom Parliament until 2009)

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

European political parties

Strong and independent European parties are essential for improving democracy in the European Union. They will ensure that European elections are fought on truly European rather than national issues. The EC Treaty and the Charter of Fundamental Rights state that political parties at Union level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union. They are important as a factor for integration within the Union.

The European Commission has adopted a proposal for a Regulation on the statute and financing of European political parties, which lays down minimum rules for the recognition and transparent management of political parties at European level. The Commission's proposal will enhance democratic control and accountability in the European Union. The Treaty of Nice stipulated that regulations should be laid down governing political parties at European level, in particular regarding their funding. Nice changed the decision-making basis on this question from unanimity to qualified majority in the Council, and gave the European Parliament co-decision powers.

The Commission proposes that the European Parliament should be responsible for handling the registration of a European political party. To qualify, a party must be present in at least three Member States and must have participated in European Parliament elections or must have expressed formally the intention to do so. The statute of a European political party shall contain the party's objectives and define

the bodies responsible for political and financial management. The Parliament will render these statutes public.

All parties must respect the principles of freedom, democracy, human rights, and the rule of law. The European Parliament, assisted by an independent committee, will be responsible for verifying this by a majority of its members. A quarter of its members from at least three political groups can ask for such verification.

The Commission is proposing a transparent and clear framework for the funding of qualified European parties. As is the case in most Member States, such parties should receive public funding. This will ensure relative autonomy from private donations. Parties fulfill an essential function for the democratic debate, as recognised by the Treaty. It is therefore right that public money should partially contribute to their operating costs.

Minimum rules should be set for the partial financing of parties by the European budget. Today's proposal aims at stimulating the democratic and pluralistic debate on the European Union. No policy conditions are attached to the funding requirements and parties with a 'Eurosceptic' platform will qualify for funding on the same terms as any other party.

To be eligible for financing from the European budget, a party should be represented by elected members in the European Parliament, or in the national or regional Parliaments of at least one third of the Member States. Alternatively, it should have received at least five per cent of the votes cast at the most recent Euro-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

pean elections in at least one third of the Member States.

For reasons of transparency, a European party that receives financing shall publish its revenue and expenditure and a statement of its assets and liabilities annually. It must also declare who are its donors and the donations of each donor. European funding may not be used to finance election campaigns, nor for direct or indirect financing of national parties.

The Commission proposes an annual amount of • 8.4 Mio, managed by the European Parliament. 15% should be distributed equally to all qualifying parties. The remaining 85% should be distributed among the European parties that have elected members in the European Parliament. This European funding may not exceed 75% of the party's total budget.

EU citizen's right to vote and to stand as a candidate

As mentioned above, the right to vote and to stand as a candidate in the EP elections in his or her Member State of residence is a fundamental right of citizens of the Union. The Union citizens living in the Member State which they are nationals have the right to participate according to national laws of the Member States. The electoral laws are not harmonised by Union law.

Citizens of the Union residing in a Member State which they are not nationals of are in special "protection" of the Union law: Article 19 of the EC Treaty and Article 40 of the Charter

of Fundamental Rights guarantee their right to participate in the Member State of residence. However, they have to choose where they want to vote: No one may vote more than once.

In pursuing the aims laid down in Article 19 of the EC Treaty, Directive 93/109 lays down the principles under which Union citizens residing in a Member State of which they are not nationals can exercise their rights in their Member State of residence, provided that they meet the conditions laid down by the electoral law of that State with regard to its own nationals. These principles are:

a) Freedom of choice

Union citizens are free to exercise their rights in their Member State of origin or in their Member State of residence.

b) Single vote and single candidacy

No one may vote or stand as a candidate in more than one Member State in the same election to the European Parliament. By opting to vote or stand in one Member State, the Union citizen automatically loses that right in the other Member State. To prevent electors voting or standing twice, the Member States exchange information on their nationals who exercise their electoral rights in another Member State.

c) First entry on the electoral roll in the Member State of residence by application only

Union citizens who wish to exercise their right to vote in their Member State of residence must apply to be entered on the electoral roll.

d) Equal access to electoral rights

On the basis of the principle of non-discrimination, Union citizens must enjoy electoral

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

rights in their Member State of residence on the same terms as nationals of that State. This includes, for example, access to the same appeal procedures with regard to omissions or errors in the electoral roll or applications to stand as a candidate, or the extension of compulsory voting to non-nationals. Similarly, once on the electoral roll, the Union citizen remains registered on the same terms as nationals, unless he or she specifically asks to be removed. This also means that Union citizens must be able to participate fully in the political life of their Member State of residence, particularly as regards membership of existing political parties or the setting-up of new political parties.

e) Extra-territorial effect of the rules on the disqualification of candidates

Persons deprived of the right to stand in their Member State of origin may not be elected to the European Parliament in their Member State of residence.

f) A duty to inform

To ensure that Community electors living in a Member State other than their own are aware of their new entitlements, the Directive requires the Member State of residence to inform such persons “in good time and in an appropriate manner” of how they may exercise these rights.

g) Possibility of derogations where warranted by a specific situation in a Member State

Certain derogations from the principle of equal treatment are allowed where this is warranted by problems specific to a given Member

State. The Directive contains two derogations. For example, a minimum residence requirements may be imposed on non-nationals by Member States where the proportion of Union citizens of voting age who are resident there but not nationals exceeds 20% of all electors.

All the Member States transposed the Directive in time for its first application in June 1994. Overall, the Directive has been satisfactorily transposed by the Member States, some of which made a few minor amendments to their implementing legislation at the Commission's request.

There has been two points of concern: first, low turnout on non-national voters and functioning of the system for prevention of double voting. Informing the EU citizens of their rights is responsibility of the Member States. The Member States have to carry out specific campaigns to inform the Union citizens. The Commission has recommended sending personal letters to inform Union citizens and distributing application forms for electoral registration whenever a citizen is in the contact with the administration.

CO-OPERATION OF THE ELECTORAL AUTHORITIES OF THE EU MEMBER STATES

Electoral management bodies of the Member States of the European Union have started co-operation in form of conferences and exchange of information. However, no formal association of Western European Electoral Officials exists yet.

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

The First European Conference of Electoral Management Bodies was arranged in Palma in 2002 by the Spanish authorities. It meant the beginning of more intensified co-operation of electoral management bodies in the EU Member States. The goal of the conference was to open the co-operation, and ten Member States, Belgium, Germany, Spain, Finland, Italy, Netherlands, Austria, Sweden and the United Kingdom, participated. Four acceding States, Czech Republic, Hungary, Lithuania and Poland were also present. Denmark, Greece, Ireland, Luxembourg and Portugal did not participate.

The first part of the conference concentrated on the sharing information and experience on the electoral management systems. There were presentations concerning the electoral systems of ten above-mentioned Member States and four candidate countries. This part included also presentations on the role of the European Commission in connection of the electoral management. Second, the conference discussed about the decreasing voter turnout, which is a common concern to the participants. Third part concerned electoral co-operation regarding the electoral observation and missions to third countries.

Lastly, the future of the co-operation was on the agenda, including the initiative of the Spanish authorities to establish a European Association of Electoral Management Bodies. The Conference concluded that it would be useful to continue the co-operation and to arrange further conferences. However, the majority of the participants preferred a more informal co-operation at this stage.

The Second Conference is planned. It will focus on questions of turnout and absentee voting, including e-voting. These issues will be discussed from the point of view of practical and technical aspects, which are most relevant for management of elections. In addition, there will be presentations on the electoral management systems of remaining Member States and on the work of the Council of Europe on electoral issues.

EU EXTERNAL ACTION IN ELECTION SUPPORT

As a complement to what just exposed on the internal aspects EU election activities, I would like to say a few words on the external dimension of the EU election support policy and in particular on EU Election Observation policy. This policy has been further elaborated following the adoption of the European Commission's Communication on Election Assistance and Observation of April 2000, endorsed by the Council of the EU in its Conclusions of May 2001 and the European Parliament.

As enshrined in EU treaties, human rights and democracy are an essential element in the relationship between the EU and all its partners, both in the framework of multilateral relations, such as the Cotonou Agreement, as in bilateral accords. Genuine elections are indeed an essential foundation for sustainable development and a functioning democracy. Support to election processes has become a key component of the European Union's external relations policy. It includes technical assistance to elec-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

toral authorities and to domestic non-partisan observers, as well as the deployment of EU Election Observation Missions.

EU Observation Missions have the ambitious task of observing, reporting and making recommendations on an election process. An observation mission can also serve as conflict prevention mechanism, providing an impartial assessment of the elections, defusing tension and by its very presence deterring fraud. Above all, Observation Missions aim at enhancing the transparency of the process and the confidence of the voters.

EU Election Observation Missions (EUEOM) serve to promote democracy and human rights in a spirit of co-operation with partner countries. Deploying election observers is a way to support shared values, which are the foundation for a democratic process.

Achieving the common goal of sustainable democracy requires political commitment from all parties concerned. It involves an early dialogue between the EU and the national authorities and, on the part of the EU, consistency between election support and the overall co-operation strategy for each partner country.

Election observation is not an end in itself. In addition to the increased confidence and transparency provided during the election itself, the purpose of observation is to contribute to the democratisation process of a partner country. Follow-up to EUEOMs findings and recommendations is therefore essential to promote long-term improvements and sustainability of the election process. Follow-up is undertaken

through specific co-operation programmes with the host country, through the political dialogue with the relevant authorities and contacts with political parties and civil society organisations.

To meet the ambitious objectives set out in the field of election observation, the EU has given itself additional tools and resources. Since the first mission in the Russian Federation in 1993, the EU has further developed its election observation policy. The EU Council and the European Commission work closely together with the European Parliament to ensure that the EU speaks with one voice on an election process, in a coherent manner. Observers from all EU Member States follow training programmes on the common European approach to election observation, to enhance the consistency of EU observation missions. European observers are discharging their duties in the most professional manner and with a full understanding of their role, rights and obligations as per the European Observer Code of Conduct.

At present, budgetary resources available for EU election observation amount to approximately •10 million *per annum*. These funds allow the EU to deploy 8 to 10 Observation Missions per year throughout the world. Priorities have to be established as the EU cannot and should not observe each and every election throughout the world. However, the fact that the EU does not send a mission to follow a specific election should not of course be interpreted as a lack of interest in the conduct or in the outcome of that election.

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

The programming of EU EOMs follows a number of guiding principles, including the political significance and relevance of an EU presence, and the fact that the election process is characterised by a lack of confidence by local stakeholders, although minimum conditions for competitive elections exist. Additional considerations include the complementarity with other interventions foreseen under the human rights or the co-operation instruments, the complementarity with other donors' involvement and the value of constructive engagement with the authorities and other stakeholders in the elections.

The final decision to observe an election follows an exploratory mission to the host country, to collect factual elements to assess whether an EU Election Observation Mission would be politically advisable, logistically feasible and useful to promote democratic development of the country. Exploratory missions also seek to determine whether the electoral process would benefit from financial, material or technical assistance to the election administration for the organisation of the polls - time and procedures permitting- and to civil society organisations for civic and voter education, media monitoring and domestic election observation.

Once decided, EU Election Observation Missions are deployed well in advance of election day, to observe and report on the whole process. Election is not a one-day event. Observers are therefore requested to follow election preparations, the performance of the election administration, the campaign and its

coverage in public and private media, the preparation of ballot papers, polling stations, polling and counting on election day, the aggregation and announcement of results, as well as complaints and appeal procedures.

The composition of EU Observation Missions reflects the long-term approach to election observation. The Mission is normally deployed 6 to 10 weeks before polling day and will stay in the country until the announcement of official results. It is composed of a core team, headed by a Chief Observer, usually a Member of the European Parliament, and includes experts in elections, legal issues, media, observer co-ordination, logistics, statistics, etc. The core team analyses the election framework, the election administration, the campaign, and maintains contacts with the relevant public authorities, political parties, media outlets, principal donors and civil society organisations at central level. The core team also organises the deployment of Long-term Observers (LTOs) who follow election preparations and the campaign in specific regions of the country, and arrange for the deployment of Short-term Observers (STOs) in their area of responsibility. The STOs arrive a few days prior to polling day to observe voting and counting, as well as to provide a broad presence throughout the country to cover a representative sample of polling stations and provide the mission's nation-wide visibility.

After election day, EU EOMs issue a Preliminary Statement, containing the main findings and conclusions of the mission. The State-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

ment is based on the long-term observation as well as reports on election day and it is delivered by the Chief Observer. It assesses an election process on the basis of internationally recognised election standards and of relevant national legislation.

A few weeks later, a final report detailing the findings of the observer mission and proposing a number of recommendations to improve future elections is released and made public.

EU Election Observation Missions are as a matter of course seeking co-operation with other international and regional organisations observing the election process. This entails regular exchange of information among the international community concerning observer deployment and preliminary findings, with the aim of reaching convergent assessment on election process.

To this end, the EU has established close contacts in the field and at headquarters' level with UNEAD and UNDP, to discuss issues of programming of election observation missions as well as operational considerations (deployment of observers, security considerations, etc.). The European Commission also pays special attention to maintaining regular exchange of information with regional organisations, such as the OAS, the African Union and SADDC, the Commonwealth, the OSCE/ODIHR, the Council of Europe, the OIF (Organisation Internationale de la Francophonie), and with any other relevant actor in the field of election observation.

Regular exchange of information takes place also with local domestic observer groups; while the EU strongly favours the active participation of civil society in election process, the roles of international and local observers should remain distinct. International observers can provide an impartial assessment of the process, thanks to their independent viewpoint as outsiders on the political issues at stake in the elections. Domestic observers have a more in-depth knowledge of local politics and personalities, and can ensure a broader observation effort. Objectives and principles for election observation however remain the same: international and local observers should ensure that they adopt a professional methodology to ensure observation findings are based on accurate and verifiable evidence, and that all observers adhere to their code of conduct while undertaking their duties. In addition to initiatives to support domestic observers for a particular election, the European Commission approved in 2001 a project aimed at capacity-building for domestic observers, including training seminars and manuals to be developed in consultation with relevant regional and international partners.

In addition to election observation, the EU also support elections through financial and technical assistance programmes. The EU election assistance policy is based on the basic principle that State authorities carry the primary responsibility to organise democratic and efficient elections, and international partners cannot replace them but can simply assist them in these endeavours.

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

Election assistance may be defined as the technical or material support given to the electoral process. It may imply professional help to establish a legal framework for the elections. It may take the form of a general input to the National Election Management body, for example providing voting material and equipment, or helping in the registration of political parties and the registration of voters. It may also imply support to NGOs and civil society in areas such as voter and civic education or training of local observers as well as support to the media through media monitoring and training of journalists. The European Commission has

provided in the past assistance with general technical expertise, procurement of election material, voters registration, voter education and training.

We would like to conclude that democracy is not just about elections, but genuine elections are a necessary condition for democracy. The EU will therefore continue to devote great efforts to promote democratisation and respect for human rights, including the right to participate in the establishment of government through genuine and periodic elections, as such actions can make a major contribution to peace, security and the prevention of conflicts.

BACK TO CONTENTS §

DIMENSIÓN EXTERNA DE LAS ACTIVIDADES ELECTORALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Emanuele Giaufret

**Funcionario de la Unidad Democrática
y de Derechos Humanos de la Comisión Europea**

Para complementar la perspectiva sobre las actividades de la Unión Europea relacionadas con las elecciones, quisiera decir unas cuantas palabras acerca de la dimensión externa. Creo que debería empezar por exponer los mecanismos que aplica la Unión Europea para apoyar las elecciones, en el contexto del respeto a los derechos humanos, la democracia, la promoción de la libertad fundamental y el Estado de derecho. Todos estos son los principios básicos de la Unión Europea y se encuentran plasmados en sus tratados; por tanto, también forman parte de la relación que la Unión Europea tiene con terceros.

De hecho, estos valores son elementos esenciales de la relación con terceros países, tanto en acuerdos bilaterales como multilaterales y son indispensables para el desarrollo sustentable de las bases de la democracia. Estas acciones, que son un componente de la política de la Unión Europea, pueden ser divididas en dos

áreas diferentes: la asistencia en las elecciones a la autoridad electoral y a la sociedad civil y la distribución de las misiones de observación de la Unión Europea. Vamos a empezar con este último rubro.

Como dije anteriormente, consideramos que la participación de observadores sirve para desarrollar los derechos humanos y la transparencia en los demás países. De esta manera nosotros compartimos valores que son básicos para este proceso. Los observadores deben incrementar la transparencia, la confianza en el proceso electoral; para lograr la meta común de esta democracia sustentable, se requiere un compromiso definitivo de todas las partes. De nuestra parte requiere un diálogo anticipado con las autoridades.

El principio de esta invitación es clave para mandar las misiones de observadores. Hay un interés compartido en la presencia de los observadores. También es importante acordar la

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

modalidad de estos observadores. Para eso se firma un *memorando de entendimiento* con el otro país, definiendo en él los derechos y también las obligaciones de los observadores.

Los estadounidenses comenzaron a observar las elecciones en la Federación Rusa en 1993, pero a finales de los noventa se pensó que la política de observación necesitaba más coherencia y consistencia. No se podía aplicar el mismo estándar en todos los niveles. Con esta base, la Comisión Europea ha presentado un documento de política llamado *Comunicación en el 2000*. Este documento de política ha sido endosado por todas las instituciones de la Unión Europea que están representadas en el Parlamento y el Consejo Europeo.

Sobre esta parte creo que hemos establecido una política de observación sólida que es apoyada por la Comisión Europea, en combinación con el Consejo Europeo, donde están representados tanto los Estados de la Unión Europea como su Parlamento.

Tenemos entre ocho y diez misiones de observación; ya hemos dedicado diez millones de euros a esta actividad. Esta suma es bastante modesta, cuando se le compara con lo que se destina a la observación.

Uno de los criterios básicos de nuestra política de observación es la complementariedad. Creemos que la observación electoral no debe ser una actividad aislada, sino que debe ser preparada, acompañada y seguida por otras actividades encaminadas a reforzar la democracia y la estabilidad de un país. Este es uno de los criterios básicos para decidir en dónde se van a

observar las elecciones. Por supuesto que la política de observación es global en el sentido de que uno observa en África, en Asia, en Latinoamérica, en el Medio Oriente.

Por lo tanto, tenemos que decidir en dónde vamos a concentrar nuestros esfuerzos. Por eso hemos elaborado criterios que nos ayuden a definir prioridades. El primer criterio es considerar qué tan aconsejable es. Esto significa sopesar si existen las condiciones mínimas en un país para realizar elecciones democráticas; ya sea que el país mismo haya tenido anteriormente elecciones democráticas y que esto lleve después, a elecciones más democráticas aún. Después podemos tomar en consideración los parámetros de seguridad.

El tercer criterio, que es muy importante, es la utilidad de la observación; si la presencia de observadores será realmente útil o no. Creo que esto es algo que tiene que ser discutido tanto con la sociedad civil, como con los partidos políticos y con el gobierno.

Una vez que se toma la decisión de observar unas elecciones, congruentemente aplicamos los criterios de observación a largo plazo y también un criterio de enfoque holístico, pues las elecciones no son un evento de un día sino un proceso complejo. Creo que muchos de ustedes saben lo complejos que son estos eventos. Requieren una preparación muy sofisticada, por eso a veces la presencia en el día de la elección no es suficiente para obtener una comprensión real del proceso. Por lo tanto, la perspectiva a largo plazo implica que el observador llegue al país seis u ocho semanas antes de las elecciones, para ver las elec-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

ciones desde una perspectiva o punto de vista holístico, considerando los distintos componentes de una elección. Entre estos quiero mencionar los siguientes:

Número uno, el administrativo, es decir, considerar las deficiencias en la transparencia de la administración. Este es sumamente importante, pero además hay otras condiciones para el debate político: el goce de libertades fundamentales en el país desde antes del día de las elecciones; la actividad de los medios; la libertad de expresión, de cómo las diferentes ideas políticas pueden ser presentadas al electorado y otros aspectos. Vemos todos estos elementos de manera conjunta.

Debo decir también que trabajamos mucho en coordinación y cooperación con otras organizaciones, especialmente internacionales. Por ejemplo, no observamos elecciones en el área de la OCDE porque los Estados miembros también son participantes acá. Por lo tanto, contribuimos de manera indirecta a esas observaciones y a esas elecciones. Trabajamos con el sistema de las Naciones Unidas, con UNDP, con una organización regional como la de los Estados Americanos; Sadlec, el Commonwealth, la Organización Internacional de Francofonía y muchos otros. También trabajamos muy de la mano con observadores nacionales, con organizaciones de la sociedad civil, tenemos varios programas para apoyarlos a incrementar sus capacidades, darles capacitación y muchas otras cosas. A fin de cuentas la observación internacional debe tornarse superflua, y cada Estado deberá contar con sus propias medidas para dar

suficiente confianza y transparencia a cada uno de sus procesos.

Como dije anteriormente la observación de las elecciones no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para promover la democracia. También la misión de observación debe emitir recomendaciones a la autoridad local para que ésta pueda mejorar el marco electoral antes de las siguientes elecciones; por eso es muy importante el seguimiento que se da a cada observación.

El seguimiento puede ser parte del diálogo político, pero se requiere también la brindar asistencia para las elecciones. Éste segundo aspecto del apoyo electoral es importante porque sabemos que para poder evaluar las elecciones también tenemos que ayudar en su preparación.

La política de asistencia para las elecciones parte del principio de que son los Estados los responsables de ofrecer elecciones democráticas eficientes y que la comunidad internacional, con pocas excepciones, no puede sustituirlos, solamente puede ayudarlos en su trabajo. Esto lo hace Naciones Unidas en diferentes países. El apoyo incluye la asistencia técnica dando especialización a personas experimentadas y especializadas, así como asistencia financiera para aquellos países que carecen de los recursos necesarios para tener elecciones efectivas. La ONU ha estado dando asistencia en aspectos como el registro, la educación, la capacitación de los funcionarios y el abastecimiento de materiales para las elecciones.

Concluyo diciendo que la democracia no trata nada más de elecciones, pero las elecciones son

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

una condición necesaria para la democracia. La Unión Europea va a continuar destinando muchos esfuerzos para promover la democratización y el derecho a los derechos humanos, incluyendo

el establecimiento de gobiernos legítimos a través de elecciones generales y periódicas. También porque pensamos que pueden ayudar a evitar los conflictos y dar seguridad a los países.

VOLVER AL ÍNDICE §

THE ASSOCIATION OF CARIBBEAN ELECTORAL ORGANIZATION (ACEO)

Myrtle Palacio

Chief Elections Officer, Belize

INTRODUCTION

Background

Held in Kingston, Jamaica in January 1977, the Caribbean Election Network Conference saw Election Officials from 22 countries and territories come together. The Officials agreed to plan for the first Pan-Caribbean Association on Electoral Administration. This started the process of establishing the Association of Caribbean Electoral Organization (ACEO).

At a Founding General Assembly held in San Juan Puerto Rico, March 1998, the ACEO was formally established. There were 16 founding members, namely, Antigua & Barbuda, Belize, Jamaica, Monsterrat, Puerto Rico, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & The Grenadines, Suriname, Trinidad & Tobago, Turks & Caicos Islands, and the US. Virgin Islands. Later 5 other members joined increasing the total membership to 21. These are, Aruba, Barbados, Curacao, Dominican Republic and

Guyana. Discussions were also held on the accessibility of the electoral process by voters with disabilities. Members unanimously adopted the “San Juan Declaration” on the political rights for persons with disabilities.

The primary objective of the ACEO is to “promote cooperation and mutual assistance among electoral organizations in the Caribbean in the pursuit of democracy by processes that ensure free, fair and peaceful elections”. This is to be realized through networking, information exchange and training.

Second General Assembly

In keeping with goals of the ACEO, a proposed *work plan* was submitted to the Executive Board for the year April 1998 to March 1999. Activities outlined in the Plan included:

- ° Workshops on Registration and the Electoral Process
- ° Internet Access Project

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- ° Compendium of Caribbean Election Law
- ° Preparation of a Newsletter
- ° Regional election exchange

Two Executive Board Meetings were held to further discuss the ACEO Work Plan abovementioned, as well as other activities. The ACEO newsletter called the ACEO Report was published in January 2001. A needs assessment via a questionnaire instrument was circulated to determine Hardware and Software needs for the Internet Access Project.

Two primary objectives of the Second General Assembly were the election of new Executive Board Members and identifying future activities. The following members were elected as Members of the Board:

- ° Mr. Owen Estwick, Deputy Chairman of the Elections and Boundaries Commission of Barbados
- ° Mrs. I. Myrtle Palacio, Chief Elections Officer, Elections and Boundaries Department, Belize
- ° Mr. Gooool Boodoo, Chief Elections Officer, Guyana
- ° Danville Walker, Director of Elections of Jamaica
- ° Howard Fergus, Supervisor of Elections of Monsterrat

The members agreed to relocate the Secretariat to Barbados with some assistance from IFES, and identified the following activities for the year 2002:

- ° Continuation of the ACEO Newsletter

- ° Creation of an ACEO Website with election information and a regional electoral calendar
- ° Yearly Annual General Meeting
- ° Sharing of resources, legal information, strategies on voter registration and civic education

Other topical discussions included; the role of Civil Society Organizations in elections; Strategies to produce an accurate voter registry; and a presentation on the Association of African Election Authorities (AAEA).

GOALS AND STRUCTURE

Goals

The Goals of the ACEO are:

- ° to strengthen the legal and constitutional basis for independent and impartial electoral organizations and administrators throughout the Caribbean
- ° to promote public confidence in the Caribbean through open and transparent electoral procedures
- ° to develop civic education programs and systems designed to motivate citizen involvement and electoral participation
- ° to develop simple and functional voter registration procedures which will encourage maximum voter participation, and promote the development of accurate and complete voter registries
- ° to develop professional election officials with high integrity, a strong sense of public service and a commitment to democracy

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- to develop model training programs and manuals for poll workers, political parties, journalists, and observers
- to provide a forum for the exchange of experiences, information, technology and literature pertaining to elections among Caribbean election administrators
- to exchange views on methods of investigation and resolution of complaints and objections to election procedures and results
- to seek ways to facilitate the production and procurement of electoral equipment and materials
- to establish a Caribbean resource center for research and information
- to cooperate in the development of systems for conducting efficient but low-cost elections
- to promote the welfare of its members in the pursuit of their professional duties
- to facilitate an accessible voting environment for all citizens

Structure

The ACEO consists of 3 organs namely:

- The General Assembly
- The Executive Board
- The Secretariat

The General Assembly comprises of all members, and the Executive Board has 5 members who are elected by the General Assembly. The Chairperson of the Executive Board is chosen from among its members. The Secretariat is accountable to the Executive Board, and

the Board is accountable to the General Assembly. Board members are elected every three years and can serve for a maximum of two terms. Should a vacancy arise, Board Members can appoint a full member of the ACEO to the Board until the next meeting of the General Assembly. An Executive Secretary, who has a voice but no vote, is appointed by the Board. In the absence of the Executive Secretary, the Chairperson may designate another member to perform the duties of the Executive Secretary. The International Foundation for Election Systems (IFES) and the Organization of American States (OAS) are Co-Secretariats in the interim.

Membership and Functions

Membership

Members of the ACEO consist of Full Members, Associate Members and Honorary Members. Full Members are electoral organizations of the Caribbean community that are officially established as bodies responsible for electoral administration. Honorary Members are individuals who have distinguished themselves. These are not limited to the Caribbean, and are selected by vote of the Full Members. Associate Members may be from one of three areas:

- Individuals—current, former election officers, commissioners from electoral organizations qualified for full membership
- Caribbean organizations—non-governmental and non-partisan that share the objects of the ACEO

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- ° Electoral organizations—not qualified for full membership, but identify with the objects of the ACEO

Membership is sought through the Board or the General Assembly, as in the case of Honorary Members, via the Secretariat. Dues as determined by the General Assembly are \$500.00US per annum. This is presently the main source of funding for the Association.

Functions

The General Assembly meets once every three years, and have a quorum of 50% plus one full member. Decisions made are by the majority votes of those present. The General Assembly considers issues and interests placed before the members, in particular:

- ° consider proposals or questions of common interest submitted by its members, the Executive Board or the Secretariat
- ° establish the policies and the program of work of the Association
- ° receive and consider the Executive Secretary's report on the work and the finances of the Association

The Executive Board meets once a year, or at meetings convened by the chairperson or by three members, and is responsible for:

- ° acting on any matter referred to it by the General Assembly and for making recommendations to the General Assembly in conformity with the present Charter
- ° preparing and submitting bylaws to the General Assembly for its review and approval

- ° considering proposals from members and the Secretariat regarding the implementation of the decisions of the General Assembly
- ° approving a budget for the Association
- ° determining control and reporting mechanisms in respect of the financial activity of the Association
- ° overseeing the work of the Secretariat
- ° acting on matters which need to be addressed between meetings of the General Assembly, and reporting periodically to the members
- ° performing any other functions arising from the present Charter and from the recommendations and decisions of the General Assembly

The Secretariat is responsible for:

- ° submit an annual report on the Association's activity and its financial condition to the Executive Board
- ° be responsible for the preparation and arrangements of meetings of the General Assembly and the Executive Board
- ° prepare recommendations concerning the work of the Association for consideration by the appropriate organs of the Association
- ° prepare the budget of the Association for submission to the Executive Board
- ° serve as the custodian of the Association's documents, including this Charter
- ° establish relations of cooperation, in accordance with decisions reached by the General Assembly and the Executive

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

Board, with other regional and international electoral organizations or any other organizations which are concerned with electoral processes

- notify members of the dates of meetings of the General Assembly
- prepare minutes of the meetings of the Board
- prepare a report on each meeting of the General Assembly and submit same to the Members
- facilitate and encourage the cooperation of the members of the Association with each other

Whereforth ACEO—Lessons learned

Surveying the Activities

The Executive Board has held two post-inauguration meetings so far. The first one in Florida on 25 September 1998 was deprived of a quorum by hurricane Georges. There were however fruitful discussions focused on funding for the organization and the related issue of membership dues. Payment of dues is important not just because of the inevitable administrative costs but it symbolizes commitment to the association. And this quality of commitment is necessary if donor agents are to take us and our projects seriously.

The Florida meeting provisionally agreed to the Caribbean Registry Initiative Project (CARI), which would embrace civil registries as well as voter registries. This gave recognition to the interdisciplinary nature of elections and the need for supportive and ancillary studies and

skills to enhance the competence of electoral organizations. An envisaged follow-up registration workshop would have exemplified the point but CARI has so far foundered on the familiar shoal of funding.

In pursuant of one of ACEO's mandates to centralize information and make it readily accessible, a decision taken was to complete the collection of Caribbean Election Laws initiated by IFES. These would be made available on the already existing Internet page jointly maintained by the Organization of American States (OAS) and Georgetown University.

The 1999 Executive Board meeting in Washington, which, while having a quorum did not benefit from full attendance, gave further thought to programming. The Caribbean Registrar Initiative was again discussed and endorsed as well as the Internet Access project. Election monitoring received some consideration generally and a possible observation mission to Cuba specifically, but this was not deemed an immediate priority. Preliminary work has been done by way of a survey for the Internet Access Project. This meeting also had the laudable objective of having the members meet and making presentations to potential project donors. Ostensibly the exchanges with donor agents went well and hopes were justifiably positive, so one of the things we need to analyze and diagnose is the apparent failure so far for projects and sponsorship to work in concert in the interest of the goals of the organization.

The publication of the ACEO newsletter is one project that definitely got off the ground.

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

Following final discussions at the Washington Board meeting, the first issue was published in November 1999 with a useful mix of articles on regional and international election matters and one, which presented an interesting perspective on Election Observation.

The Lessons

Having recapped the experiences, we can look forward to a more promising future drawing on the lessons of the last two years.

- Outside funding has been a major implementational hurdle, so this area requires concerted and systematic effort on the part of the Board and the Secretariat. The skill of project writing and presentation is closely related to funding so ACEO needs to either develop these skills or have access to them. We have to market the goals of our organization and present it undoubtedly as a critical infrastructure for democratic governance. (The lesson of the Florida elections must not be lost on all of us).
- Allied to outside funding, we must aim at prompt payment of dues as a symbol of our internal seriousness. Donors will respond more readily to a serious organization.
- We need an executive board with the energy, enthusiasm and resources to provide the necessary co-ordination and leadership. Where the Chairman provided decisive leadership as in determining the agenda of the 1999 Washington Executive Board meeting, something useful resulted. The secretariat can execute but the programmes must emanate from the deliberations of the Board.
- On the other hand, ACEO needs a more active membership that will supply the Executive with a mandate. The Chairman and the Executive should act and speak on behalf of a vibrant regional organization. This in itself can have a salutary effect on fund-raising efforts.
- With a more active membership, it may be necessary for the executive to report generally to members on an annual basis at least. The imperative of inter-General Assembly accountability could be a stimulus to purposeful activity.
- The Newsletter should be published on a regular basis. It is both a means of communication and a means of information exchange, which is a prime objective of ACEO.
- Perhaps we need to entrench the principle of prioritising activities within the total programme, which we collaboratively decide on. We need to put concerted effort into the most achievable ones in the early stages. We need to begin to establish a tract-record of success.
- With the miracle of modern communication technology, no place is really far but the geographical location of the secretariat in the region should provide a greater sense of ownership to the members of the ACEO. This should be achieved without

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

losing the very valuable support of IFES and OAS who played such a vital role not only in birthing the organization but also in nurturing and to keep it alive in its early struggles to become.

Behind the Scenes Work

The behind the scenes work of the joint secretariats - IFES and OAS needs to be factored. They played a pivotal role in ensuring the survival of the organization and in taking programmatic initiatives. The continuity was critical because a number of persons and organizations were able to join ACEO. It is with the guidance of the secretariat that the Chairman and Executive Board member Mr. Raymond Richards attended the Global Election Organization Conference in Ottawa Canada in 1999 and Myrtle Palacio in 2003. They were both exposed

to international aid agencies and chairpersons of election administrator associations from around the world. On the whole then, ACEO has not only been kept alive but has experienced and even exhibited exciting possibilities of what might be achieved given the appropriate human and financial resources.

Presently, the ACEO is inactive—just sleeping, wide-awake in a dream—and the transfer of the Secretariat to the Caribbean did not materialise. About 8 members met at a Conference in Mauritius June 2002, and have reiterated their interest to move the organization forward. The method and scope of such a move is currently being investigated. On behalf of all members of the ACEO, I would like to express my sincere gratitude to IFES and OAS for holding our hands along the pathway. Thanks for your guidance and assistance.

BACK TO CONTENTS §

BACKGROUND AND ORIGINS OF THE PACIFIC ISLANDS, AUSTRALIA AND NEW ZEALAND ELECTORAL ADMINISTRATORS NETWORK (PIANZEA)

Alistair Legge

Secretary of Pianzea

The Pacific region stretches roughly from just east of Japan through to west of the Americas. It crosses the international dateline, it incorporates numerous time zones and includes 25 separate nation states encompassing Micronesia, Melanesia, Polynesia, Australasia and French and American protectorates, colonies, communities and influences.

Over the past decade and a half this once peaceful and stable part of the world has begun to change rapidly and has felt threats to its cultures, economies, political stability and ways of life.

The past decade has seen Fiji and a destabilised Solomon Islands descend into conflict and there are also indications that other countries such as Papua New Guinea and Vanuatu are themselves very vulnerable. The recent elections in Papua New Guinea were said to be the most violent in its history.

In an effort to assist in the stabilisation of

this region the Australian Electoral Commission has sought to be actively involved in the Pacific region, providing technical assistance in a number of countries with the aim of developing strong, independent and stable electoral administrations. The foundation for much of this assistance has been the creation of the Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators' Network (PIANZEA) in October 1997. This network was founded as a joint venture, with the support of the Australian Agency for International Development (AusAID), the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the New Zealand Justice Ministry and the Australian Electoral Commission (AEC).

The Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network (PIANZEA)
PIANZEA is a semi-formal association of electoral administrators working in the Pacific re-

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

gion. The network was founded at Korolevu, Fiji in October 1997.

The goal of the PIANZEA Network is:

To continue and maintain in the Pacific spirit, a close association of Pacific Electoral Administrators within an established networking arrangement to facilitate and encourage the free flow of electoral information among member countries and to provide assistance where possible.

The founding document of the network is known as the Warwick Declaration. The declaration was made at the Warwick Hotel, Korolevu, Fiji on 10 October 1997. Following is the text of that declaration:

The participants at the South Pacific Electoral Administrators Conference hereby unanimously and collectively declare that it is indeed our joint commitment to continue and maintain in the Pacific spirit, a close association of Pacific Electoral Administrators with a view to establishing a networking arrangement to facilitate and encourage the free flow of electoral information among member countries and to provide assistance where possible.

Structure

The Network is informal in structure and very much reflects the cultures of the region. Each member EMB and each workshop participant is of equal standing. The only semi-formal position is the Secretariat. This position is hosted by the Australian Electoral Commission within the International Services Section.

The network meets as a group every two years. The aim of the biannual PIANZEA

workshops is to encourage reform and improvement within the each administration in the region. The first workshop in 1997 established the network, the second in 2000 set out a firm agenda for the network establishing a set of business plans as a guide, and the third in 2002, built upon those business plans further developing the network and its membership.

Membership

The following electoral management bodies (EMBs) are members of the PIANZEA Network:

American Samoa, Australia, Cook Islands, East Timor, Fiji, French Polynesia, Guam, Kiribati, Federated States of Micronesia, the Marshall Islands, New Caledonia, New Zealand, Niue, Republic of Palau, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu and Wallis and Futuna.

You may have noticed that East Timor is also a member of PIANZEA despite not being in the Pacific region. The members of PIANZEA decided that an invitation should be extended to the newly formed Independent Election Commission of East Timor to join PIANZEA in recognition that the Timorese have more in common culturally, administratively and logistically with their Pacific counterparts than with their counter parts in Asia.

Main Initiatives

PIANZEA has developed, agreed upon and now works towards a business plan. The Business Plan is composed of six components:

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

1. the development of detailed election planning checklists;
2. training and development of electoral staff;
3. the establishment of benchmark costs of elections;
4. the use of information technology;
5. the identification of election material and equipment suppliers within the region; and
6. the development of plans to promote the transparency, accountability and disclosure of funding for election campaigns.

Work is well underway on two components of the Business Plans, the computerisation of voter registration systems and the development and implementation of the electoral administrators course (which you may also know as BRIDGE or Building Resources in Democracy, Governance and Elections). Both of these are having major impacts on the way elections are being administered in the Pacific.

Other recent developments also include:

- ° The development and implementation of a generic voter registration system;
- ° The development of a Code of Conduct for PIANZEA election administrators;
- ° The creation of an EPIC Hub with the PIANZEA Secretariat. (EPIC is the Electoral Process Information Collection Project, an online database of election related information, which is a joint project of IDEA, IFES and UNDP);
- ° The creation of a set of strategies for advocating and facilitating electoral law reform; and an

- ° Operation plan for Coordinating Election Observers;

Difficulties and Challenges

- ° The clash of culture and the spread of liberal democracy;
- ° Small EMBs with few resources that want to reform and develop;
- ° Distance, time zones and datelines;
- ° Language

Culture and the Spread of Liberal Democracy

The greatest challenge faced by the region is the clash between representational democracy and traditional leadership structures. Traditional leadership structures are based on inherited bloodlines and complex family and clan structures. These are traditions and cultural manifestations that are in some cases thousands of years old. They include both patriarchal and matriarchal systems and not only refer to leadership of a group of people but include issues of land and culture.

In many cases voters think that the only person they should vote for is the head of their family or clan. In some cases these voters are strongly encouraged to do so, at others times they are intimidated into doing so. This is one of the major contributors to bad governance and has helped to foster political and social corruption. At the village level, this sort of patronage is necessary for the functioning of the village structure but taken to a provincial or national level such patronage easily becomes corruption.

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

It is the clash of this traditional way of thinking and the spread of representational democracy that is proving to be one of the major challenges in the region.

For example, at the recent Solomon Islands election we instituted a wide ranging voter education programme. Within this programme we included a component on what sort of person makes a good representative. We asked the local village people to make a list of the qualities they wanted from their representatives and invited discussion, suggesting that the list of qualities they compiled represented a good measure for the person they may wish to vote for.

On one occasion the village chief said to me “I do not have these qualities”. He felt under threat and with that the structures that have served to protect, preserve and create a unique and beautiful part of the world were themselves under threat.

Small EMBs with few Resources

Most EMBs in the Pacific region are small, Australia and New Zealand are the exceptions. Electoral administrators wear many hats and undertake a whole range of civil service tasks, not just elections.

With the creation of the Network we have fostered a very real and strong desire for these administrations to improve and reform, but resources are scarce both in terms of money and staff to be able to do this. It is not a matter of raising money for a particular project but making that project sustainable over a number years that is the challenge.

In an effort to combat this we at PIANZEA have focussed our reform projects to be undergirded by the twin principles of sustainability and domestic capacity building. If it is not sustainable and if it cannot be totally run by local staff, then we will not do it.

Distance, Time Zones, Datelines and Language

At the time of the first GEO conference this was one the major challenges for the Network. Whilst the challenges are still there they have diminished in importance and impact as the Network has grown in confidence and strength. We have made greater use of technology such as the internet and email to overcome our time and distance barriers. We are now used to dealing with each other in French as well as English and we have put a major emphasis on building personal relationships with each other, and this has made us more determined to keep working together. We are no longer just colleagues but are friends. Bonds of friendship are much harder to break than associations of colleagues.

Achievements

- ° A strong and viable Network of electoral administrators;
- ° A Code of conduct that was created at the 2002 Workshop and that is now being implemented throughout the EMBs in the Pacific;
- ° The development and implementation of a generic computerised voter registration system;

Asociaciones de organismos electorales § Associations of electoral organisations

- ° The creation of an EPIC Hub within the PIANZEA Secretariat;
- ° The creation of a set of strategies for advocating and facilitating electoral law reform;
- ° Operation plan for Coordinating Election Observers;
- ° Major reform programmes in a number of countries. The reforms include legislative changes, computerisation of voter registration, professionalising the work standards, halving the time it takes to count the ballots and so on; and
- ° The administrators in EMBs other than Australia and New Zealand are beginning to provide the technical assistance to their colleagues.

Perhaps the greatest achievement of the PIANZEA Network is the fact that the Network not only has continued to exist but that it continues to grow and develop as an entity in itself. Once we looked out to gain advice and guidance and assistance. We no longer need to do that. We have come to realise that we are our own major resource and that we can not only do within ourselves but we can do it in a way that respects our cultures and traditions.

As a body of professionals the Network's is determined to bring improvements to electoral administration, good governance, and democracy participation and support, all with the primary aim of improving the day to day life of the people in the Pacific region.

The Next Two Years

The aim for the next two years is:

- ° To create a hub of BRIDGE trainers within the Pacific who can deliver the BRIDGE Project to their own people;
- ° To implement the generic voter registration system throughout the region setting up "super users" and help desk hubs in the sub regions; and
- ° To continue to work at implementing our business plans.

Conclusion

In conclusion, let me say, we may be large in geographic size and small in number but we *are* doing it, in our own time and most importantly in our own way, paying respect to the cultures and traditions which we hold dear, and this is starting to make a real difference to the voters in our region.

BACK TO CONTENTS §

Presentaciones especiales

§

Special presentations

APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS A LOS PROCESOS ELECTORALES EN ESTADOS UNIDOS

Chet Kalis

Comité de Asuntos Internos de la Cámara de Representantes

Voy a hablar un poco acerca del movimiento de reforma electoral en Estados Unidos. Como sabrán la mayoría de ustedes dicho movimiento inició por lo sucedido en Florida durante las elecciones presidenciales, y como resultado de esa situación en nuestra legislación estatal en todo el país hubo gran cantidad de actividades; hasta dos mil diferentes propuestas legislativas que debieron ser consideradas; muchas de ellas fueron aprobadas para reformar nuestro sistema electoral.

Tradicionalmente en Estados Unidos las elecciones son manejadas en el ámbito local. De hecho hay siete mil jurisdicciones en Estados Unidos, que son las que administran las elecciones. También se financian principalmente en el ámbito local. Consecuentemente, puesto que el nivel de gobierno local es el más pobre del país, la tecnología disponible variaba mucho en cada jurisdicción y además no siempre era la tecnología más reciente disponible. Así

que la riqueza del distrito tenía una relación directa con el tipo de tecnología que se utilizaba. Consecuentemente, los distritos más pobres tenían aparatos con más de cien años de antigüedad y con una capacidad muy limitada para operar; las jurisdicciones más ricas tenían la tecnología más moderna y dependiendo del lugar de residencia de una persona, eran sus probabilidades de que su voto fuera contado de manera exacta, y esto estaba en relación directa con la geografía.

Bueno, en el ámbito federal empezamos a trabajar en la Cámara de Representantes, para abordar los temas que eran más urgentes como resultado del problema de Florida.

Hay muy poca administración federal de las elecciones en los Estados Unidos. La mayor parte de la administración se hace desde una perspectiva de política estatal y desde el punto de vista financiero a escala local. Así que este es un proyecto nuevo para nosotros.

Presentaciones especiales § Special presentations

El líder de la Cámara de Representantes propuso abordar este asunto por medio de un comité especial de la misma Cámara, porque sus miembros contaban con conocimientos muy limitados sobre el tema, ya que tienen que abordar problemas tan diferentes, problemas de tecnología militar y muchos otros. Sin embargo, en cuanto a lo electoral todos ellos viven y mueren por las elecciones. Consecuentemente, todos tienen opiniones muy sólidas acerca de las elecciones. Como resultado de esto el comité ni siquiera pudo formarse. Así que desde el principio lo que parecía ser un proceso bastante sencillo se hizo problemático.

La tarea de abordar el problema entonces, cayó en el Comité de Administración de la Cámara, donde Gold Mey, de Ohio, es el miembro republicano principal. Afortunadamente él y el representante de Maryland son institucionalistas, personas que creen en el valor de la institución, por encima de la política, por eso abordaron este problema y se resistieron ante los embates de los extremos de sus partidos, para poder llegar a una propuesta que fuera firmada en octubre por el presidente. Nos tardamos dos años para llegar a la meta.

En esencia, lo que modifica esta ley es que por primera vez se autoriza una partida de dinero para las diferentes jurisdicciones. En 225 años el gobierno federal jamás había dado dinero para apoyar las elecciones. Este dinero tiene el propósito de garantizar la infraestructura, la tecnología y el sistema de registro; es la columna vertebral del sistema electoral del país.

Autorizamos 3.9 mil millones de dólares, que es una cantidad enorme de dinero, comparado con lo que gastábamos anualmente, que eran 400 millones de dólares en tecnología y esperamos triplicar esta cantidad en los próximos tres años. Esperamos contar con nuevas máquinas y con la tecnología más moderna a disposición de prácticamente todas las jurisdicciones, en los próximos tres o cuatro años. En esencia esta es la meta.

En sí el proyecto pretende lograr tres cosas: uno, establecer las normas para la tecnología y el tipo de máquinas que se han de utilizar en las elecciones federales; dos establecer las normas y procedimientos para determinar cómo se habrá de cumplir con esas normas y tres determinar si las empresas que fabrican las máquinas deben probarlas para cerciorarse de que éstas cumplan las normas.

Las normas para los sistemas electorales son: primero, deben ofrecer al votante una segunda opción, es decir, que si cometen un error al llenar su papeleta, deben tener la posibilidad de cambiarla y modificar el error. Segundo, el desempeño de la máquina debe de ser equivalente a un error en 10 millones, de tal manera que cuando la máquina cuente las boletas pueda demostrar que contó de manera exacta y confiable. Tercero, que fue algo realmente difícil, necesitábamos definir para cada tipo de sistema de votación en uso en cada estado, qué es lo que constituye un voto. La definición y forma de lo que es un voto. Este fue un problema grave en Florida, que las jurisdicciones locales contaban votos de diferente forma. Unas con-

Presentaciones especiales § Special presentations

taban si se marcaba de una forma y otras lo contaban de otra. Cuarta, tenemos que poder considerar a las personas que tengan diferentes preferencias de idioma cuando van a votar. Entonces, las minorías lingüísticas van a poder recibir una boleta en su idioma materno. Quinta, el sistema debe tener la capacidad para revisar y garantizar que se contaron de forma exacta todos los votos. Y sexta, uno de los aspectos que al comienzo no se consideraba importante pero se convirtió en un asunto central durante el proceso, es que los sistemas deben de ser accesibles a las personas con necesidades especiales; las personas que tengan problemas de tipo físico o mental deben poder emitir su voto en forma privada y en forma independiente.

Propusimos que la iniciativa de ley incluyera mecanismos para cumplir con este requerimiento, en particular, que las jurisdicciones colocaran una máquina electrónica especial para votar en cada casilla de votación, es decir, en más o menos 10 mil lugares para votación en el país. Por eso anticipamos que en la mayoría de las jurisdicciones van a retomar esta disposición y cumplirán con facilitar el acceso a las personas con necesidades especiales. También anticipamos que la mayoría de las jurisdicciones no van a establecer un sistema dual y probablemente no instalarán un lugar exclusivo para DOR nada más, sino que van a instalar DOR en todos los lugares de votación.

Otra disposición es el requerimiento de que las jurisdicciones proporcionen boletas provisionales. Este problema refiere al hecho de que algunos electores eran purgados de la lista de

electores por error y no podían votar cuando llegaban a hacerlo. Entonces, con esta nueva ley, si una persona se presenta a votar en la casilla, el representante de casilla tiene que darle esa oportunidad. Cómo se habrá de contar esa boleta o si se va a contar, va a depender de la ley estatal, pero a nadie se le va a rechazar de las casillas por ninguna razón; todo mundo va a tener oportunidad de votar.

El tercer punto es crear una nueva comisión. La función básica de esta comisión será establecer, junto con los funcionarios estatales y locales, normas para el uso de tecnología que determinen cual es la más apropiada para ser usada en las elecciones federales.

El cuarto punto que hace la ley es establecer procedimientos para los casos en que un votante sienta que no se cumplieron sus derechos conforme a la ley, para que tenga la oportunidad de quejarse ante alguien sinceramente.

Otros detalles que hace esta ley es que va a invertir en el desarrollo, en programas piloto e investigación para llegar a determinar cuál es la mejor tecnología que existe actualmente. Creo en utilizar la tecnología aunque a veces me cuesta trabajo prender la televisión, pero creo que la tecnología es una buena solución y que no hay ninguna razón por la que no podemos usar la mejor tecnología que responda a las necesidades de los electores y francamente esa es nuestra meta.

Conforme hemos visto, no tratamos de uniformar el sistema electoral a escala nacional, pues como les dije, las elecciones han sido administradas durante 225 años en el ámbito local. Son

Presentaciones especiales § Special presentations

siete mil jurisdicciones y si tratamos de llevar esto a escala nacional y cambiar el comportamiento de seis mil trabajadores electorales y de casilla, seguramente sería un desastre. Lo que tratamos de hacer es elevar la responsabilidad a escala estatal y concentrar ahí la autoridad para operar las elecciones, el dinero y la determinación de las tecnologías que se van a usar.

Con miras al futuro, las cosas se ven muy bien. Los legisladores están poniendo a prueba la legislación; están motivados porque nadie quiere ser la siguiente Florida; todo mundo tiene miedo de las próximas elecciones y están realmente interesados en hacer las cosas para que todo funcione bien. Tienen confianza en que basta el dinero para tener la tecnología más actualizada y vamos a seguir trabajando con los funcionarios electorales estatales para que eso suceda.

En cuanto a los problemas, tenemos problemas de capacidad. También tenemos una bolsa de 400 millones de dólares, que va a triplicar la confiabilidad del electorado. Además, parte de la tecnología es fabulosa, otra es muy prometedora, pero otra no se ha probado. Dicen que las siguientes elecciones van a ser una enorme prueba para determinar la validez y la confiabilidad de la nueva tecnología y de las nuevas políticas y procedimientos. Será un poco incómodo porque es una elección presidencial; preferiríamos hacerlo en otro tipo de elecciones, pero también es cierto que la presión del público nos hizo avanzar tan rápidamente como ha sido posible.

Esperamos que para el año 2006 tengamos un millón de máquinas en el país que sustituyan los sistemas de registro de votos en todo el país. En esencia ésta es la iniciativa.

VOLVER AL ÍNDICE §

ACTUALIDAD DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Elizabeth H. Kiss

International Institute of Municipal Clerks

Quizás se pregunten qué hace aquí un funcionario municipal. En la mayoría de las ciudades de Estados Unidos el funcionario municipal actúa como oficial electoral responsable en el ámbito local. Como funcionaria municipal soy la encargada de las elecciones locales de mi propio estado, Nueva Jersey, realizo y superviso las elecciones, cuatro de ellas cada año. Tengo 40 distritos electorales y tengo 160 trabajadores electorales bajo mi responsabilidad.

Hace cinco años nuestro municipio empezó a participar en un cambio, cambiamos de utilizar una máquina para votar manual a un sistema electrónico. Para lograr eso no sólo tuvimos que formar y capacitar a los trabajadores electorales para familiarizarlos con el nuevo equipo, sino que también los residentes de nuestra comunidad debían ser capacitados. Esto lo logramos a través de capacitación que se realizó en varias ocasiones para los empleados electorales. También se invitó al público en general

a participar en estas capacitaciones. Además, produjimos un video que se mostró en nuestra televisión local para que los habitantes pudieran aprender a utilizar este nuevo equipo antes de que se instalara.

Esto llevó a una elección muy exitosa que se dio de manera muy tranquila, no hubo ningún problema en el uso del equipo y los residentes también lo utilizaron sin ningún problema; el equipo funcionó muy bien.

Uno de los avances que implica el nuevo equipo electrónico es que, en lugar de que los resultados de la elección se retrasen para informar a los residentes en general, aunque la votación se cierra a la 8:00pm, nosotros podemos tener disponible la información para el público a las 9:30pm. Hay una cinta de papel que se imprime, que sale de cada una de las máquinas y también hay un cartucho que alimenta la información directamente hacia el condado para que ahí se puedan tabular las 25 poblaciones

Presentaciones especiales § Special presentations

de nuestro condado, tomar esa información y enviarla al estado. De tal forma que se acelera la obtención de los resultados.

Quiero compartir con ustedes una información acerca de la organización que estoy representando ante ustedes. El Instituto Internacional de Funcionarios Municipales (IIMC) ha existido desde 1947; nuestra membresía es de más de 10,300 personas; provenimos de pequeños poblados y también de grandes ciudades, no sólo de Estados Unidos y Canadá, sino también de otros quince países extranjeros. Tenemos siete convenios recíprocos con asociaciones de Portugal (DGS), Holanda, Inglaterra (ACCES), Escocia (Solar), África del Sur (JUDIT, AMASA), e Italia (TANGEA). También recientemente firmamos un acuerdo con AMAC de México.

Cada año celebramos una conferencia la tercer semana de mayo, a la que asisten más de 2 mil delegados, no tan sólo de Estados Unidos y Canadá, sino también de otros países extranje-

ros. En ellas tenemos un intercambio de ideas muy educativo en la misma forma que lo hacemos hoy en esta conferencia.

La misión principal de IIMC es educar a los funcionarios gubernamentales locales haciendo un énfasis especial en la función del funcionario municipal. La realización de elecciones es una de las funciones de las que somos responsables en Estados Unidos, por eso tenemos muchas sesiones de capacitación relacionadas con las elecciones.

Los miembros de nuestra organización también han trabajado en otros países como observadores electorales y muchos de ellos han estado en puestos de elección y esto trae una mayor perspectiva a la función del funcionario municipal.

Espero que esto les proporcione un mínimo de información en cuanto a lo que hace un funcionario municipal, al menos que no sólo funcionan como secretarios para los organismos del ayuntamiento, sino que también funcionan como oficiales electorales locales.

VOLVER AL ÍNDICE §

ACTUALIDAD DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SECRETARIOS, REGISTRADORES, FUNCIONARIOS ELECTORALES Y TESOREROS (IACREOT)

Tony Sirvello III

La Asociación Internacional de Secretarios, Registradores, Funcionarios Electorales y Tesoreros (IACREOT) fue fundada en 1971 por un grupo de funcionarios gubernamentales interesados en formar una organización profesional que ofreciera un foro para el intercambio libre de información y que diera como resultado normas mejoradas para servir al público.

La aspiración al profesionalismo, servicio y apertura, se volvieron las metas de nuestra organización. Las responsabilidades de los miembros caen en una de las cuatro áreas que abarca la asociación, a saber: secretaría, finanzas, registros y elecciones. Cada una de éstas forma una división específica con su propio directorio y programa de educación. Al crecer nuestra membresía también creció nuestra exhibición tecnológica que es la mayor en cuanto a elecciones en Estados Unidos. Cualquier artículo nuevo en el mundo de las elecciones está disponible en nuestra feria, tanto para el presente

como para lo que esperamos sean las necesidades del futuro. Durante las ferias los miembros conocen a los proveedores y también lo último en tecnología para elecciones.

Hoy IACREOT es una de las organizaciones más respetadas, con más de 1,600 miembros que representan a asociaciones locales, estatales, nacionales e internacionales. La división de funcionarios tiene 1,200 miembros y es la más activa de las cuatro divisiones.

En la reunión anual, que se celebra cada verano, los delegados participan en los asuntos internos de la organización y votan a la directiva, además de participar en talleres de capacitación y seminarios. Este año nuestra conferencia se va a celebrar del 29 de julio al 3 de agosto, en Denver, Colorado.

Aunque IACREOT es una organización no lucrativa, es financieramente independiente gracias a los donativos de grupos y miembros, así como a algunas actividades para recuperar fon-

Presentaciones especiales § Special presentations

dos que incluyen eventos sociales, subastas y ventas especiales en beneficio de nuestra organización.

Hoy en día en Estados Unidos, la actividad electoral enfrenta un gran desafío encaminado a cumplir los requerimientos legales para ayudar a los estadounidenses a votar, esto sin contar con el financiamiento adecuado para realizar los grandes cambios que requiere esta ley, los cuales incluyen un sistema de registro electoral estatal, equipo y un aparato de votación en cada casilla que permita que los electores con necesidades especiales puedan votar, así

como tener boletas que eviten que ningún elector sea rechazado de la casilla de elección por no estar en la lista.

He comprobado a lo largo de los años, y lo sigo viviendo en prestigiados eventos como éste, que quienes estamos en el servicio electoral tenemos una serie de intereses comunes a todos, sin importar cual sea nuestra lengua materna, ni nuestra forma de democracia. Todos amamos el don que compartimos al ejercer el derecho al voto y todos nos dedicamos a la conducción de elecciones libres y justas.

VOLVER AL ÍNDICE §

GENERIC COMPUTERISED VOTER REGISTRATION SYSTEM

Alistair Legge

Secretary of Pianzea

This morning I have been asked to share one of the new information technology initiatives that has arisen out of the PIANZEA Network. This is the Generic Voter Registration System. Unfortunately we have yet to come up with a name for it, so until then we are stuck with the boring label of Generic Voter Registration System.

At this point it is important that I give credit where it is due, the original designer of the system is my dear brother, friend and colleague Rod Medew. I know many of you in this room know him as he has worked with many of you.

Voter registration is a topic dear to most of our hearts. In most cases it is intrinsic to the running of an election. If the registration of electors has proceeded smoothly, you are a long way to conducting a smooth election. If the registration process is problematical or corrupted in some way then it is almost a guarantee that not only will your election be plagued

with difficulties but you will also have problems after the election.

Background

The Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network (PIANZEA) meet every two years. It is at these workshops that an agenda is established for the next two years. The first workshop in 1999 established the Network, the second workshop in 2000 created the Network's business plan setting out the priority areas.

The significant priority areas are:

- ° Legislative change;
- ° Staff training and development;
- ° Operational improvements.

The key operational development within the network has been the development of the Generic Voter Registration System.

The key word is "generic" – as it is a system and set of processes that can be used by elec-

Presentaciones especiales § Special presentations

tion management bodies (EMB) within a range of local contexts, yet maintaining the same basic design and coding structure.

Some background is necessary:

Most systems in the Pacific fall into the categories of either periodic or permanent registration systems. There is a wide range of processes used ranging from manual processes through to highly complex computerised systems as used in Australia and New Zealand.

The use of Manual systems causes many problems and no longer fulfils some basic criteria that we should expect from our registration systems.

That is that the data be:

- ° Accurate;
- ° Easily interrogated;
- ° Easily manipulated;
- ° Transparent.

We set about designing a system that not only fulfilled these criteria but also the following. That the voter registration system be:

- ° Supportable;
- ° Adaptable;
- ° Simple to use; and
- ° Functional.

Supportable

The IT infrastructure of the system needs to be supportable by local IT people.

The user support (or “help desk” function) needs to come from within the EMB.

Adaptable

The VRS is modular in its construction. There are a range of functions which it can provide. Working with the EMB we construct a system

to suit the needs of that EMB and their governing legislation. This is an important point, that is, that the user is always part of the design team.

At the highest level it can generate a voter list for the whole country. At the lowest level it can generate a voter list based on the ballot box level. The current electoral geographical structure is:

- ° Country
- ° Province/State
- ° Village/suburb/city
- ° Ballot box

The constituencies can fall within one of these or it can overlap.

Simple to Use

The VRS is easy to use and is intuitive. Once some basic training is done an operator can use the system fully.

Functional

The VRS fulfils the all the functional requirements. It:

- ° Aids in accuracy;
- ° The data is easy to manipulate;
- ° The data is easy to interrogate;
- ° Improves the transparency of the process; and of course it
- ° Generates voter lists for a variety of situations.

Response

It is having a major impact in those countries which have implemented the system. Voter lists are becoming accurate – this is having a major flow on with regards to peace and good governance. For

Presentaciones especiales § Special presentations

example, when people's names have been left off the voter register because of an administrative error, the electorate will invariably be angry as they have been denied their rights. Some may see it as political manipulation. In some cases they may resort to violence, and violence begets violence and before you know it you have a major problem. By improving the accuracy and inclusiveness of the register you are increasing your chances of a peaceful election.

The more accurate your register the more chance there is of the elected candidate or party reflecting the true will of the people.

- ° Complaints against the EMBs have dramatically fallen;
- ° EMBs have full control over this most vital aspect of their work;

- ° Staff have something to do all the time. Once sleepy offices are now hives of activity as EMBs are for the first time able to move from periodic manual systems to a permanent computerised system. This has resulted in increase staff morale and an increase in professional pride;
- ° Voter lists are transparent, thus supporting the democratic process;
- ° The system in terms of its IT and help desk functions is sustainable.

Future Directions

The aim is to create sub-regional hubs who will support each other and not rely on Australia, New Zealand or other aid donors.

BACK TO CONTENTS §

SISTEMAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Manuel Sánchez-Palacios

Protocolo de Quito

Podemos comenzar con la premisa de que para su funcionamiento los partidos políticos requieren de dinero especialmente para financiar las campañas electorales. Ésta es la premisa inobjetable de una realidad.

También es cierto que los procesos electorales, hoy en día, son cada vez más frecuentes y son cada vez más costosas las campañas electorales. Son más frecuentes porque elegimos más autoridades como consecuencia, por ejemplo, de los procesos de descentralización. También porque a veces se han reducido los periodos por los cuales los elegimos, o porque en mérito de la democracia participativa, hoy son otras las formas con las que se consulta a la opinión popular, sea por revocatoria de autoridades, referendos, etcétera. Entonces son más frecuentes y esto origina también una mayor actividad partidaria.

Las campañas electorales también son más costosas porque se están centrando en los me-

dios, que a su vez están subiendo sus precios y porque las campañas electorales son comparables con la propaganda comercial. La propaganda comercial lo que busca es destacar las bondades de un producto para que el consumidor lo prefiera. Las campañas electorales lo que hacen es exactamente lo mismo: destacar las bondades de un candidato, de un proyecto o de un objetivo para que el elector lo prefiera; la diferencia está en que los electores no tienen una oficina de defensa del consumidor que pueda hacer valer la realidad de esas ofertas con lo que en verdad sucede.

Los partidos políticos son personas jurídicas que no persiguen un fin de lucro, en consecuencia debían organizarse como tales, como un club que es realmente como eran en su origen. Los partidos políticos aparecen como clubes y éstos se financian con los aportes de sus afiliados, de los correligionarios, pero en los hechos ese aporte es escaso e insignificante,

Presentaciones especiales § Special presentations

sucede muy poco. Los afiliados a un partido político rara vez entregan dinero en forma periódica para su funcionamiento. Entonces los partidos tienen que recurrir a otras fuentes de financiamiento y esas fuentes pueden clasificarse en buenas y malas.

El financiamiento es interesado, es escaso porque a veces no se conoce. Por ejemplo, en la campaña política del año 2001 se supo que el candidato en ese momento, el actual presidente Toledo, recibió una donación del señor Zoros de un millón de dólares, una donación que no tenía otro fin que la defensa de la democracia. Según el concepto del señor Zoros, es una donación buena.

Pero hay donaciones que no tienen un fin altruista, donaciones que en términos comerciales en que se mide la relación costo-beneficio buscan una recompensa, una ganancia a futuro en virtud del dinero que se otorga. Entonces hay que abrir un rubro distinto, pues hay donaciones ilícitas porque hoy día sabemos que hay dinero del narcotráfico o del crimen organizado que también financia las candidaturas políticas. Entonces este es el esquema de la realidad. Y vamos ahora a los principios.

El presidente Rodrigo Borja en su conferencia magistral del día inaugural, habló de la libertad y de la igualdad. Hay libertad de participar en un proceso político y debería haber igualdad de condiciones de los participantes. Entonces las regulaciones buscan, por una parte, evitar la participación del dinero ilícito y por otra mantener la igualdad entre los candidatos.

¿Cuáles son los sistemas que se aplican principalmente para lograr estos objetivos? En primer lugar obligar a los partidos políticos a llevar una correcta contabilidad y a que esa contabilidad se haga pública; esta es la primera medida que se adopta. Esto puede disuadir la participación de dinero ilícito, de dinero que busca un fin subalterno. En segundo lugar limitar el costo de las campañas políticas, esto se logra fijando un tope al gasto y luego reduciendo el tiempo de las campañas políticas, esto abona en beneficio de la igualdad de los participantes.

Pero estos dos elementos requieren un tercero para alcanzar su efectividad, o sea un sistema de auditoría muy competente que permita contrastar la realidad del gasto con lo que resulta de la contabilidad. Esto es lo que se llama monitoreo. Esto lo hacen las ONG o empresas como *Alerta ciudadana* en Argentina, que lo hace con muy buen resultado. En las elecciones políticas del año 2001 nosotros, en el Jurado Nacional de Elecciones, hicimos un convenio con *Transparencia*, que hizo un monitoreo del gasto de los partidos políticos en los medios. Hablábamos de la televisión, de los periódicos, todo esto, y se contrastó con lo que ellos declararon en su momento que habían gastado. Estos son los tres elementos o herramientas que usualmente se utilizan para fiscalizar el gasto de los partidos políticos.

El tema que hoy presento es la fiscalización en el marco del Protocolo de Quito, así que me voy a referir exclusivamente a los países que integran dicho Protocolo. Pero lo hago con cier-

Presentaciones especiales § Special presentations

ta preocupación, porque estoy al lado del doctor Daniel Zovatto, que es un experto en la materia y que en la conferencia que tuvimos en enero, en Lima, desarrolló precisamente este tema. De tal manera que la información que tengo la he obtenido de su trabajo. Esto lo tengo que decir porque no he tenido mucho tiempo para hacer investigaciones más profundas. Por ejemplo, he tenido acceso a un trabajo del doctor Vivanco Río Frío, que es un experto ecuatoriano que habla del desarrollo de la fiscalización de dineros políticos en el Ecuador y otros más, pero esto requeriría toda una tabulación. Entonces veamos qué cosa pasa en los países de la región.

En algunos ordenamientos se establece el monto de las donaciones como una manera de preservar el principio de igualdad. Se encuentran en este grupo Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Perú y Uruguay no tienen reglamentación al respecto. De acuerdo con la misma información, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela prohíben las donaciones anónimas, salvo las provenientes de colectas populares.

Paralelamente, con el fin de evitar desequilibrios y la influencia de grupos de interés en la política pública, se advierten topes a las contribuciones privadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay. En Argentina las personas jurídicas no pueden contribuir más allá del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Para las personas naturales (físicas) el límite es de 0.5%. En Bolivia es 10% del presupuesto

anual de la organización política. En este país los partidos políticos tienen que presentar un presupuesto anual. En Brasil las personas naturales pueden donar 10% de sus rendimientos brutos en el año preelectoral. Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite de 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección, sin límite en cuanto a los recursos propios del candidato. En Chile se requiere una autorización para hacer una donación que exceda la autorización requerida para donaciones de más de 30 unidades tributarias mensuales. En Paraguay se ha fijado en cinco mil salarios mínimos diarios, sea de personas físicas o de personas jurídicas.

La introducción de límites al monto de las donaciones tiende a generar estrategias destinadas a eludir la forma. Por ejemplo, las agrupaciones o individuos que tienen prohibido otorgar financiamiento pueden buscar la intervención de terceras personas para evadir esa barrera legal. Esto es bien conocido y se presenta en todas las realidades.

Se presenta también el tema de la rendición de cuentas de los partidos políticos. Este es uno de los remedios o medidas legales más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y de sus candidatos, para evitar o al menos reducir los excesos en las campañas electorales, así como la presencia de dinero ilícito. En todos los países de la región las leyes establecen la obligación de rendir cuentas sobre los gastos efectuados en la campaña electoral. En otras palabras, todos los países que integran el Protocolo de Quito tienen

Presentaciones especiales § Special presentations

esta obligación. Pero en la práctica esos informes pueden ser imposibles de revisar por su volumen y por su cantidad.

En Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela la obligación corresponde tanto a los partidos como a los candidatos. En el caso de rendición de cuentas de los candidatos, éstas generalmente se presentan al interior del partido político y no ante los órganos de control externo, salvo el caso de Paraguay.

En Argentina, Bolivia y Chile, la obligación es sólo de los partidos políticos, y en el caso específico de Bolivia, Brasil y Colombia, la rendición de cuentas recae directamente en los donantes; incluso debe constar en la contabilidad de las empresas en el caso de Bolivia.

En Brasil las donaciones se deben efectuar mediante depósito directamente en la cuenta bancaria del fondo partidario con cheque cruzado a nombre del partido político. Estas donaciones deben aparecer en los informes que presenten los partidos ante la justicia electoral a la que corresponde verificar el cumplimiento de los límites legales, que es 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección.

En Colombia las donaciones efectuadas por personas jurídicas deben contar con la autorización de la mitad más uno de los miembros de la Junta Directiva o de la Junta de Accionistas, dejando constancia en acta.

El caso de Perú es muy especial y en éste me voy a extender un poco. La Ley Orgánica de Elecciones establecía dos tiempos en este tema: en un primer momento los partidos políticos debían presentar una proyección de gas-

tos dentro de los 60 días previos a la fecha de los comicios. Después de los comicios tenían otros 60 días para presentar la rendición de cuentas.

En el Jurado Nacional de Elecciones tomamos este tema con gran preocupación y expedimos normas reglamentarias sobre cómo debía hacerse la presentación. Inclusive se diseñaron formularios para que se llenaran a detalle; lógicamente esto era para nuestra facilidad, para poder realmente tabular y hacer un seguimiento.

Y lo mismo se hizo para la rendición de cuentas que es posterior a la fecha de la elección. No les gustó a los partidos políticos representados en el Congreso y la víspera al día de las elecciones, el día en que vencía el plazo para que los partidos políticos presentaran la proyección de gastos, ese día expedieron una ley que suprimía la obligación de que los partidos políticos presentaran la proyección de gastos y trasladaron la rendición de cuentas de los partidos políticos a los candidatos.

Les hago mención de que en las elecciones municipales y regionales tuvimos 106 mil candidatos. Esto hacía materialmente imposible para el Jurado Nacional de Elecciones verificar el cumplimiento de esta obligación, que además tampoco había sido atendida. Creo que apenas se han presentado alrededor de 50 declaraciones de rendición de gastos y la misma norma no establece una sanción para el incumplimiento, entonces es una especie de norma declarativa. Tengo que admitir que, comparando con lo que sucede en otros países de la re-

Presentaciones especiales § Special presentations

gión, Perú está muy atrasado en este tema del control del gasto del dinero político.

En cuanto al tema de la contabilidad, que está relacionado directamente con la publicidad, por lo general los ciudadanos de los países de la región no tienen conocimiento de dónde procede el dinero que se utiliza para las campañas políticas. La obligación de presentar la rendición de cuentas generalmente no obliga a explicar el origen del dinero y esto limita el control que corresponde para este gasto.

En todo los casos el control es responsabilidad de los organismos electorales, salvo en el caso de Argentina en que intervienen los jueces federales. Como se sabe, parte de los jueces federales forman una organización especial de jueces electorales federales, que son parte de la organización judicial.

Entonces, los organismos electorales deben contar con dependencias especializadas que puedan efectivamente verificar el cumplimiento de esta obligación y no sólo su cumplimiento, sino su cumplimiento real que sea compara-

ble con lo que realmente se ha gastado. Eso significa monitoreo que es una especialidad y que es un costo también importante, pero que es necesario para lograr los objetivos de la fiscalización.

En cuanto a las sanciones, solamente Paraguay y Venezuela contemplan medidas punitivas previstas en la legislación penal, los otros países contienen o han previsto sanciones económicas. Perú no tiene sanción alguna. Uruguay tampoco tiene regulación al respecto.

Como conclusión, debo decir que la presencia del dinero ilícito en las campañas electorales es una realidad, no se puede ocultar. Tampoco se puede ocultar que existen erogaciones ocultas que por lo mismo son vergonzantes, que enturbian la política por el grado de compromiso que suponen.

El fortalecimiento de los mecanismos de control, de supervisión y fiscalización es imperativo como una manera de sanear la política y llevarle transparencia al conocimiento de los electores.

VOLVER AL ÍNDICE §

PROMOCIÓN INSTITUCIONAL, DINERO Y POLÍTICA. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS

DANIEL ZOVATTO
IDEA INTERNACIONAL

En esta exposición quisiera presentarles los resultados preliminares que son fruto del trabajo que hemos venido llevando a cabo en los últimos dos o tres años en IDEA Internacional, dirigidos a producir un manual sobre el tema del financiamiento a los partidos políticos y a las campañas electorales en el ámbito mundial. Lo anterior gracias a la experiencia, como veremos en detalle, de más de cien países y de prácticamente seis regiones del globo.

La importancia del tema es obviamente clara para todos los que estamos aquí presentes. Sin lugar a duda a todos los que trabajamos a favor de promover democracias sustentables sabemos muy bien el importante papel que el dinero juega en la política.

La riqueza produce desigualdad de oportunidades de participación política, y esta percepción de inequidad a su vez dificulta el manejo pacífico de los conflictos entre los actores políticos y dificulta generar las condiciones para

una competencia política basada en el principio de equidad e igualdad de oportunidades.

La idea misma de la democracia representativa, como sabemos, se asienta en el principio de una competencia lo más equitativa posible entre diversos partidos políticos, y los partidos políticos, como sabemos, necesitan dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, para movilizar a los electores, para su funcionamiento ordinario, para las actividades de capacitación, entrenamiento de sus cuadros, etcétera. Por eso, como lo vamos a repetir a lo largo de esta exposición, el dinero es hoy una necesidad en la política, pero también es un problema. En muchos países es un verdadero dolor de cabeza. Esto no quiere decir, sin embargo, que debemos demonizar el dinero. El dinero puede y debe cumplir un papel importante en el sistema político. Lo importante es que diseñemos un sistema que controle al dinero, para evitar que el dinero termine con-

Presentaciones especiales § Special presentations

trolando al sistema. Ahí está básicamente el desafío.

Consciente, por lo tanto, de la importancia que este tema tiene para el funcionamiento de un buen sistema político, de un buen sistema de partidos, y obviamente para la salud y la calidad de la democracia, IDEA Internacional ha venido trabajando durante los últimos años en la elaboración de un manual sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, el cual será publicado, esperamos, a fines de junio de este año.

El manual de IDEA no pretende ser un texto académico; textos académicos hay muchos y muy buenos. Pretende ser, por el contrario, una fuente de información de carácter teórica, pero también práctica, y está dirigido fundamentalmente a una audiencia plural. Queremos que sea una herramienta de trabajo para los miembros de los partidos políticos, para los congresistas, es decir, fundamentalmente para las personas que tienen a su cargo las reformas electorales o que deben legislar sobre estos temas. También para los miembros y funcionarios de los organismos electorales, para los representantes de las ONG y de los medios de comunicación, que cada vez más están llevando a cabo observación ciudadana, que cumple un papel muy importante.

No es, por lo tanto, un libro de corte académico, sino un instrumento de contenido práctico, escrito en un lenguaje sencillo. No es un manual de prescripciones sino más bien una caja de herramientas que analiza las diferentes opciones que existen sobre diferentes temas, sus

consecuencias positivas, pero también sus efectos negativos o perversos, las lecciones aprendidas, etcétera.

El manual de IDEA tampoco contiene recetas mágicas que puedan ser trasplantadas de un país a otro. Somos conscientes, y el manual así lo señala, que en cuanto al tema del financiamiento, el electoral y muchos otros aspectos, cada país debe encontrar su propio camino de acuerdo con su sistema político, su sistema electoral, su sistema de gobierno y con los objetivos generales y específicos que se quieran alcanzar con la reforma en un momento y una coyuntura determinada. Por supuesto, como bien lo recordaba el doctor Dieter Nohlen el día de la inauguración, considerando los elementos de la cultura política.

El manual de IDEA subraya, asimismo, la importancia que tiene el financiamiento de los partidos políticos, y las diferentes opciones disponibles hoy en día. Hay una variedad de opciones que están disponibles, no hay una fórmula única, no hay un tipo ideal, y como les decía, cada país debe encontrar su propio camino.

En el manual se aborda también el problema de la escasez de recursos, es decir los problemas de caja que enfrentan los partidos políticos en muchos países no en todos, porque los gastos son cada vez mayores debido a que cada vez más las elecciones asientan más y más en el uso de los medios masivos, particularmente la televisión. Esto está disparando los costos en muchos países, mientras que los ingresos de los partidos políticos han ido disminuyendo, lo cual

Presentaciones especiales § Special presentations

genera un problema de caja que muchas veces lleva a soluciones ilegales o al menos indeseables.

Señala asimismo el manual cómo muchos países del mundo enfrentan esta escasez de recursos introduciendo progresivamente cada vez más financiamiento público con el objetivo de evitar que los partidos políticos terminen cayendo bajo el influjo de grandes contribuyentes, los llamados *fat cats*, o del interés económico de las grandes corporaciones. Esto con el objetivo de ayudar a los partidos políticos a preservar ciertos ámbitos de autonomía que impidan el control del Estado por estos grandes grupos económicos, lo cual como luego veremos no siempre se ha logrado.

Documenta asimismo casos de corrupción política, un fenómeno que lamentablemente prolifera no solamente en América Latina, sino en la mayoría de los países del mundo. Ustedes han sido testigos de los escándalos que se han producido de manera frecuente y recurrente en Estados Unidos o Alemania, un país que durante muchísimos años ha invertido sucesivas reformas para ir adaptando su legislación, para ir eliminando la corrupción. También en Francia, en España y en Japón, con mucha frecuencia hemos visto que un primer ministro o algún otro ministro tiene que renunciar por sus vínculos con los grandes grupos económicos, es decir, este es un tema que lamentablemente está asociado con el tema de la corrupción, pero que obviamente tenemos que ser muy cuidadosos en nuestro análisis y ser muy conscientes de que, sin perjuicio de esta relación patológica entre el

dinero y la política que deriva en fenómenos de corrupción, también hay una relación sana, indispensable, necesaria, entre dinero y política. Así como hay un círculo vicioso de la relación dinero y política, también hay un círculo virtuoso. Es ese círculo virtuoso de la relación dinero y política el que tenemos que alcanzar.

El manual está dividido en cuatro secciones principales que pasaré a describir brevemente:

La primera sección, la introducción, refiere al marco jurídico del financiamiento electoral y su regulación. Se discuten las ventajas y desventajas del financiamiento privado, partiendo de que el financiamiento privado y las contribuciones políticas son una manera de participación. Por eso creemos que la recolección de dinero, fundamentalmente de pequeñas contribuciones será positiva en tanto que permita enraizar a los partidos políticos en la sociedad y les permita establecer vínculos con la ciudadanía.

En este libro no estamos en contra del financiamiento privado siempre y cuando las contribuciones privadas sean contribuciones pequeñas o moderadas. Lo que hay que evitar son las contribuciones muy grandes en su monto, porque éstas pueden terminar comprando o coartando al candidato de un partido.

También en la introducción se analizan los pros y contras del financiamiento público, lo bueno, lo no tan bueno, los resultados que el financiamiento público ha traído. Finalmente se señalan una serie de lineamientos sobre cómo los partidos pueden establecer o manejar las diferentes opciones que tienen en materia de financiamiento.

Presentaciones especiales § Special presentations

La segunda sección está compuesta por una serie de capítulos regionales que son uno de los valores agregados más importantes de este manual. Hasta ahora la investigación sobre el tema del financiamiento de partidos políticos en el ámbito mundial había quedado circunscrita básicamente a Europa Occidental, a unos doce o quince países de Europa continental y del mundo anglosajón: Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, junto con India y Japón.

En los últimos siete u ocho años un grupo de latinoamericanos venimos haciendo un esfuerzo para incorporar el tema del financiamiento en América Latina, pero había regiones, como buena parte de Asia, de África, de Europa central y del este, que estaban totalmente ausentes de la reflexión, del análisis.

Por lo tanto, esta segunda sección lo que pretende fundamentalmente es agregar un valor presentando por primera vez una panorámica muy completa de todas estas regiones: ¿Qué está pasando en África? ¿Qué está pasando en Asia? ¿Qué está pasando en la órbita del mundo anglosajón? ¿Qué está pasando en Europa central y del este? ¿Qué está pasando en Europa continental y en América Latina?

La tercera sección pone énfasis en dos temas fundamentales: primero el del *enforcement*, los órganos de control, los mecanismos de seguimiento y de monitoreo, la transparencia, la publicidad, los límites, los topes, todos temas muy importantes, y por supuesto el régimen de sanciones, pues si al sistema no le ponemos verdaderos colmillos que le permitan morder,

como bien nos señalaba Manuel Sánchez-Palacio, el sistema será una norma enunciativa pero no una norma que tenga *enforcement*. Si no tenemos un buen órgano de control, unos mecanismos de supervisión y un buen régimen de sanciones que sea aplicable, todo lo demás prácticamente termina siendo lamentablemente papel mojado.

El segundo es un tema que hasta la fecha había estado totalmente ignorado del tratamiento y de la discusión del tema del financiamiento: el impacto que el financiamiento tiene en materia del género y de la discriminación política de la participación de la mujer. Este es un tema que hay que abordar; lo hemos venido abordando en otro de nuestros manuales, cuando hemos analizado cómo los diferentes modelos de sistemas electorales benefician o perjudican el tema de la participación política de la mujer, pero creemos que no podíamos quedarnos únicamente circunscritos a los sistemas electorales, que era muy importante también poder determinar, analizar, evaluar, medir cómo los diferentes mecanismos de financiamiento hoy en vigencia, están afectando o beneficiando o perjudicando la participación política de la mujer y, por lo tanto, discriminando. En concreto, cuáles son las opciones que en materia de reforma política se pueden ofrecer con el objetivo siempre de buscar una sociedad cuya competencia política no solamente sea más equitativa entre los partidos políticos, sino también una donde ambos géneros, hombres y mujeres, puedan tener condiciones más equitativas en la competencia política electoral.

Presentaciones especiales § Special presentations

La cuarta y última sección pone énfasis en la elaboración de una matriz que hemos preparado en torno a cien países en el ámbito mundial, de todas las regiones que ya les describí previamente y que tienen que ver con cinco capítulos: en materia de regulación y de control, en materia de financiamiento público, en materia de divulgación o *disclosure*, en materia de los costos y en materia de las prohibiciones.

Permítanme exponer los ocho puntos fundamentales que actúan como columna vertebral a lo largo del manual de IDEA. El primer punto es el hecho de que el dinero, como lo decíamos al inicio, es hoy una necesidad pero también un problema; que hay que evitar demonizar al dinero, que el dinero puede y debe cumplir una función importante y que hay que diseñar un sistema que controle el dinero, para evitar que el dinero termine controlando al sistema.

El segundo, como otro principio básico, es la relación entre el dinero y la política, que si bien es compleja, es un tema fundamental, no solamente para la salud, sino también para la calidad de la democracia.

El tercero es que creemos que la relación entre dinero y política importa al menos por cuatro razones: una, para generar condiciones de equidad —sobre este tema voy insistir a lo largo de toda mi intervención. En gran medida una democracia representativa debe asentarse sobre una competencia pluralista, es decir, de varios partidos políticos, en condiciones de equidad. La segunda es garantizar condiciones de transparencia, de divulgación y de lo que po-

dríamos llamar rendición de cuentas, o *public accountability*. La tercera tratar de asegurar que, si vamos a usar financiamiento público, su uso sea razonable, fundamentalmente en regiones como Asia, África o Latinoamérica, donde los Estados están atravesando situaciones de aguda crisis fiscal, donde los recursos públicos son escasos. Por eso es muy importante que los recursos públicos que vamos a destinar al financiamiento de la política sean manejados con criterios razonables. La cuarta es tratar en lo posible de prevenir todo lo que tiene que ver con el tráfico de influencias, y en el caso de algunas regiones, entre ellas América Latina, la llegada a la política de dinero del crimen organizado y del narcotráfico.

El cuarto punto es una materia que ha estado prácticamente olvidada, arrinconada en la primera etapa de la transición a la democracia. Afortunadamente en los últimos años, es un tema que ha venido cobrando más y más importancia. Prácticamente en la totalidad de nuestros países, en el centro de la reforma política y del debate político, hoy se discute sobre el tema del financiamiento.

El quinto no es un tema nuevo, pero hoy presenta características particulares, en especial en virtud del impacto que la video política tiene en el ámbito de la política, el impacto que la televisión está teniendo en la política.

El sexto, como veníamos señalando con relación al género, vemos que hay una situación de falta de balance en materia de la participación política de la mujer y creemos que el financiamiento tiene mucho que ver en este tema.

Presentaciones especiales § Special presentations

El séptimo es que estos problemas de caja que señalábamos entre costos de la política que van hacia arriba e ingresos de los partidos que van hacia abajo, generan problemas de efectivo que por lo general son resueltos acudiendo a fondos ilegales o al rompimiento de la ley para apropiarse de esos fondos.

El octavo es que esta relación patológica entre el dinero y la política ha generado niveles de corrupción, lo cual no solamente es malo por la corrupción en sí misma, sino además porque esto ha generado problemas de falta de credibilidad, agudizando la situación y colocando a los partidos políticos bajo sospecha. Este es un problema que hay que revertir.

¿Cuáles son los principales descubrimientos, los principales temas que hemos visto? Nosotros hemos identificado básicamente tres grandes modelos en términos de países: a uno, lo podríamos llamar la opción de la autonomía; al segundo lo podríamos llamar la opción de la transparencia y al tercero la opción de la *advocacy*. Me explico.

La opción de la autonomía tiene que ver con aquellos países que consideran que hay que regular muy poco sobre este tema, que hay que dejar que los partidos políticos se autorregulen. La regulación no es buena.

La opción de la transparencia por el contrario, refiere a la regulación, pero no tenemos que poner el énfasis en los límites de gastos o de ingresos, sino en lo que tiene que ver con la divulgación, con el *disclosure*, con la transparencia. Hay que hacer que el financiamiento sea lo más transparente posible y

eso mismo va a ir generando los frenos y contrafrenos.

La opción de la *advocacy*, por el contrario, prefiere un marco regulatorio mucho más acucioso y el establecimiento de instituciones que tengan a su cargo el *enforcement* de ese marco jurídico.

Los riesgos de cada una de las opciones se analiza en el *handbook*, cada una de estas opciones tiene elementos a favor y tiene elementos en contra.

También analizamos el debate, que no tengo tiempo para abordar, entre el financiamiento público y el financiamiento privado. Hay un debate intenso en todo el mundo, inagotable; hay elementos a favor del financiamiento público, hay elementos a favor del financiamiento privado. Pero el libro no trata de tomar partido por uno u otro sistema sino de exponer todas las cosas buenas que hemos detectado en materia del financiamiento público y todas las cosas malas que vienen aparejadas con él.

Lo que hemos descubierto es que hoy en día la mayoría de los países tienen financiamiento público: 71% de los cien países que estudiamos tiene financiamiento público indirecto y 58% financiamiento público directo. En el caso de América Latina esta situación es aún mayor: 94% de los países en América Latina tienen financiamiento público directo o indirecto.

El financiamiento privado, por otra parte, pese a la existencia cada vez mayoritaria de financiamiento público, sigue jugando un papel muy importante. En muchos casos el financiamiento público, más que sustitutivo del finan-

Presentaciones especiales § Special presentations

ciamiento privado ha sido adicional al financiamiento privado. Se recibe financiamiento público, pero como las necesidades de gastos son ilimitadas, a ese financiamiento público se le sigue agregando y agregando y agregando financiamiento privado.

Lo que hemos visto asimismo, es que 65% de los países estudiados cuentan hoy con marcos regulatorios que básicamente ponen énfasis en tres cosas: en prohibir ciertas donaciones provenientes de ciertas personas o instituciones; establecer límites, es decir que ciertas personas pueden contribuir pero no más allá de cierto límite y la obligación del *disclosure*, es decir, la obligación de la divulgación.

Por ejemplo, en materia de prohibiciones, 55% de los países estudiados cuenta hoy con diferentes tipos de prohibiciones, entre las cuales una de las más conocidas es la prohibición de donaciones que provienen del exterior o bien la prohibición de las donaciones anónimas.

En materia de límites o topes a las contribuciones, vemos que 27% de los países que hemos estudiado establecen diferentes tipos de límite con diferentes tipos de monto, pero sí hay una tendencia creciente a ir poniendo límites en un mayor número de países.

Además, regresando al tema del *disclosure*, que está adquiriendo cada vez mayor importancia, encontramos dos concepciones diferentes: unos países tienden a imponer cada vez mayores límites a las contribuciones; ciertas personas no pueden contribuir, si contribuyen no pueden poner más allá de cierto monto. Esto es muy difícil de controlar, tremendamente difícil en la

práctica. Es fácil escribirlo en la ley, muy difícil implementarlo en la práctica.

Otra teoría sugiere dejar de lado estos límites —pues es prácticamente imposible controlarlo—, y enfocarse a la publicidad, a la transparencia. Ahí es donde vamos a tener que poner el énfasis.

Termino señalando sintéticamente diez principios:

Primero: el libro destaca que el tema del financiamiento público es un tema muy complejo y que está en una etapa de evolución permanente.

Segundo: que las regulaciones en materia de financiamiento político no pueden ser entendidas no se contextualizan en el marco del Estado de derecho, es decir, no podemos tener un sistema que funcione en materia de financiamiento cuando la independencia de la justicia, el Estado de derecho, en ese mismo país está en crisis. Lo uno tiene que ser analizado en función de lo otro.

Tercero: en estos últimos diez años hemos hecho avances muy importantes, pero es aún mucho el camino que resta por recorrer.

Cuarto: hay una urgente necesidad de más y mejores estudios, y que estos estudios focalicen en las áreas prioritarias. Para mí una de las áreas prioritarias es la transparencia, el *disclosure*, el *enforcement*, y fundamentalmente el papel que la televisión está teniendo como un disparador del gasto electoral, fundamentalmente en las elecciones nacionales y presidenciales.

Quinto: es un tema condenado a la reforma permanente, por eso en Alemania se le llama

Presentaciones especiales § Special presentations

legislación interminable. Cada reforma resuelve problemas, crea nuevos problemas que demandan otras reformas y así sucesivamente.

Sexto: no hay verdades absolutas, no hay verdades universales, no hay formas ideales.

Séptimo: reformar el financiamiento debe de ser visto, analizado y puesto en marcha como parte de una reforma integral del sistema político. No se puede hacer una reforma al financiamiento, como hemos dicho en algunos países, sin relacionarlo con el sistema de partidos, con el sistema electoral, con el sistema de gobierno, etcétera.

Octavo: los procesos de reforma deben ser graduales, por etapas sucesivas, que por lo general demandan tiempo para producir efectos bajo la fórmula de ensayo y error y que tomen muy en cuenta el tema de la cultura política.

Noveno: evitar una tendencia que tenemos mucho en nuestros países, a la regulación excesiva. Todo lo queremos arreglar con más regulación y más regulación y más regulación. Regulemos aquello que fundamentalmente podemos luego controlar. Lo que no podemos controlar, le estamos haciendo un flaco favor. Vayamos además más allá de las reformas legales. Tengamos una estrategia holística que combine un buen marco jurídico, con buenos órganos de control y una buena labor de la sociedad civil.

Décimo: tratemos de establecer un balance sano entre la necesidad que existe de mantener la integridad del proceso electoral y la de mantener y defender la libertad de expresión. En definitiva un buen sistema de financiamiento es la mejor inversión, dice el manual, para asegurar la salud y la calidad de nuestra democracia.

VOLVER AL ÍNDICE §

ELECTORAL EDUCATION: AFRICA'S EXPERIENCE

Margaret Magoba

Vice-President of the Electoral Commission of Uganda

Introduction

Voters the world over and Africa in particular need to be informed about various aspects of the electoral process in the country. Voters therefore can be likened to consumers whose needs must be satisfied and sustained by Election Authorities. In this regard therefore it is important for Election Planners and Voter Educators to understand the characteristics of their "Consumer".

The Electorate

It is important for election managers to always remember that there is a cross-section of voters to address: young, old, first time and many time voters, men, women, workers, students and the self-employed. Some are moralists while others are not bothered by morality issues in elections and therefore matters concerning honesty and transparency mean very little to them.

It should also be noted that the majority of voters especially in Africa are poor and illiterate while the minority are rich and influential. In such a situation, the election manager is poised to deal with potentially conflicting interests. During elections, self-interest and self-preservation are at their highest and tend to seriously affect otherwise positive trends. Electoral or voter education therefore is an imperative activity in any election.

Civic Education

Civic Education refers to that education which enables citizens to be appropriately informed so that they can meaningfully participate and contribute to the making of informed decisions for the development of their communities and the nation as a whole.

Civic Education can therefore be considered as a tool for promoting a vibrant civil society. It enables individuals, groups and organizations

Presentaciones especiales § Special presentations

to learn to participate in decision making and actively engage and interact with State, private as well as international actors in response to the challenges facing society.

Voter Education

Voter Education is that education which is disseminated to voters to enable them participate freely and conscientiously in electing their leaders. It is usually conducted a few months before an election and should continue throughout the electoral process i.e. up to polling day. Voters turning up on polling day to exercise their right to vote and needing assistance in form of information to guide them through the polling procedure must be assisted. Voter Education should cover the following aspects of an electoral process:

1. Relationship between elections and democracy
2. Voter registration
3. Voter Register update
4. Register display
5. Nominations
6. Campaigns
7. The polling process
8. Common election offences
9. Need for peaceful/violence free elections.

An enlightened electorate is expected to be able to effectively demand (as a right) democratic, accountable and development-centred governance. Voter Education or Electoral Education therefore promotes participation by the eligible voters in the democratization process and ultimately, good governance and to an ex-

tent tolerance of opposing political views.

It can be deduced therefore that Electoral or Voter Education is part of the wider Civic Education as already defined above.

In Tanzania during the 2000 general elections, the Tanzania Association of NGOS (TANGO) co-ordinated Civic and Voter Education through a National Committee which had among its members a women organization known as TGNP or Tanzania Gender Networking Programme¹.

In Zimbabwe during their General Elections last year, Zim Rights, Zimbabwe's human rights watchdog, produced a Voter Education Manual for use by several organizations involved in educating the Zimbabwean electorate in addition to the Government's own efforts towards Civic Education through its Electoral Supervisory Commission².

In South Africa the Independent Electoral Commission launched a R 46 million Voter Education campaign with the theme "Vote, its your right" in October 2000 to promote voter turnout. It educated voters, among other things, about the different ballot papers used in respect of the three different categories of Municipalities. They worked with NGOs to conduct workshops at factories, churches, schools and traditional gatherings.

Additionally an NGO called "Democracy for all" had earlier evolved a plan to develop materials for a Civic Education curriculum, and according to David Pitt's Internet update about two years ago, "Democracy for all" was determined to help the South African Government

Presentaciones especiales § Special presentations

fulfill its pledge of incorporating Civic Education into all high schools by the year 2005³.

Objectives of Voter Education

The aim of voter education in any country is to enlighten the voters about their democratic rights and the need and necessity of casting a vote. It aims at equipping the voter with knowledge of the electoral process as a whole and polling procedure in particular. In other words, Voter Education aims at contributing towards adequately informing and educating the voter to enable him or her make an informed choice.

It is aimed at defusing any likely violence, undue influence and intimidation that might arise out of information blackout regarding one's rights and privileges in the electoral process. Voter Education should never be used to misinform and confuse voters because it can have adverse effects on the population.

Many voters are usually ignorant of the laws that govern elections and some unscrupulous people will quickly exploit this ignorance to satisfy their own ambitions. Civic/voter education therefore aims at making citizens aware of electoral laws in order that they may insulate themselves from exploitation and misinformation. In most African countries the mandate to conduct civic/voter education is constitutionally given to the respective Electoral Authorities, which is empowered to accredit any individual or institution wishing to supplement its efforts towards provision of electoral education to voters.

Despite the efforts made by these Electoral Bodies to conduct Voter Education, there still prevails a public outcry regarding its inadequacy in most of the African countries. It remains a great challenge to reach even 50% of the population in terms of Voter Education delivery at any one election in most countries. One of the reasons is that Voter Education delivery is a very expensive aspect of elections and many African governments cannot afford to fund it without donor support. Electoral Bodies, however, have continued to do everything possible to use the limited resources at their disposal to conduct Voter Education.

Citizen Participation

For democracy to take root, Electoral Authorities must put in place mechanisms aimed at enhancing the competencies and opportunities for citizens to participate competently and responsibly in democratization processes and good governance.

A democratic society therefore is one where citizens share power and decision-making through elected representatives or leaders and where the people enjoy fundamental human rights and these include the right to vote for a leader of one's choice. The right to vote is embedded in the legal instruments of respective Nations. In Uganda it is further provided that: "the State shall take all necessary steps to ensure that all citizens qualified to vote, register and exercise their right to vote." It would be of interest to this forum to know whether the voter's right to vote is protected in our respective countries.

Presentaciones especiales § Special presentations

The State has the obligation to create a conducive atmosphere to enable people participate freely and without fear of any persecution and to put in place strategies and mechanisms geared at creating awareness among the citizens through sensitization because uneducated or un-informed people are usually afraid of change due to lack of knowledge of their rights and fear of the unknown. They have a tendency to believe that they could make “wrong” choices and be punished for doing so. This uncertainty and lack of confidence due to ignorance of one’s rights is dangerous to the democratization process.

It is therefore important to encourage people to participate fully in voting to elect leaders because each vote counts and one can never know when that one vote which was cast or not cast could make a great difference.

Mode of Electoral Education

Quite a number of Sub-Saharan African countries have adopted a similar mode of civic/voter education delivery. The most common channels being:-

1. Print and electronic media
2. Posters, pamphlets and brochures
3. Public Address system or Road blitz
4. Music and drama
5. Workshops and seminars
6. Booklets and Manuals.

Civic/Voter Educators

In Uganda, grassroot Civic Educators are in addition to the above, deployed to conduct

civic/voter education in between two and five villages during the period immediately preceding an election i.e. one to three months depending on availability of funds. They convene meetings in every village or take advantage of any gathering where it may be conducive to deliver voter education messages. These Educators are first trained centrally and given guidelines, which they follow during their voter education delivery to the people. They also make house-to-house contacts wherever possible.

In Kenya they are called ‘Community based Civic Educators’ and according to a report posted on the internet by the Kenyan Institute for Education in Democracy in February, 2003, Community Civic Educators were selected and trained in preparation for the Kenya general elections and deployed to various areas for almost two years.

In Zambia and South Africa, relevant films or videos are screened in public places in addition to the above outlined methods.

Electoral Education when purposefully and meaningfully conducted yields very positive results. For example, in Uganda when we introduced the ‘basin’ instead of the ‘booth’ we had to launch an intensive Voter Education programme for it.

We designed several messages, which were disseminated via all the available channels. Presiding Officers were instructed to brief voters about the use of the basin vis-à-vis the polling booth. Subsequently the basin proved the cheapest and the most transparent method of voting.

Presentaciones especiales § Special presentations

How it Works

After obtaining a ballot paper from the Presiding Officer, the voter moves with it to the next table on which a plastic basin has been placed. This is done in the full view of all the candidates' Agents and the polling officials and it renders it impossible for anyone watching from a distance to know the voters choice.

Furthermore, the possibility of marking more than one ballot paper has been eliminated because this kind of transparency renders it difficult for one to play any tricks.

Stakeholders in Electoral Education

In most African countries the law vests the responsibility of "formulating Civic Educational programmes related to elections" in the respective Electoral Bodies. The law usually allows these Commissions to accredit any organization, institution or group to carry out such duties for promoting democratic principles and good governance subject to such conditions and restrictions as the Electoral Body may deem fit. Examples of countries whose Electoral Bodies are constitutionally established are: South Africa, Burkina Faso, Kenya, Uganda and Tanzania. They are independent. In other words they do not receive directives or instructions from anyone during the conduct of their work.

During the 2001 Presidential and Parliamentary elections in Uganda, for example, the Electoral Commission accredited ten Non-Governmental Organisations to help it in supplementing its efforts in the provision of Civic/Voter education to the masses. It is worth

noting however that most accredited NGOs usually experience financial hardships as Donors tend to fund only a few. Therefore most NGOs responsible for Voter Education largely do not have funding of their own. When it is election time, they usually make project write-ups hoping that a kind donor sympathetic to the democratic cause in that country would agree to fund it.

Appropriate targeting

Voter educators must understand the sociology of the voters because it seems to suggest, for example, that voters are not always rational, free participants in an election process. They are influenced by several factors. Ethnicity, gender, and affiliation seem to stick out prominently. Most voters vote first and foremost for the party of their leader seen in terms of ethnic, group, religion affiliation, etc. In Southern Africa, elections in Zimbabwe, Zambia, Namibia and South Africa reflected these trends most especially ethnicity. In Malawi in 1994 according to a research carried out by the Democracy Research Project of the University of Botswana, their general election was a regional contest with each ethnic group electing the party of their ethnic leader.

Similarly such block voting has been noticed in Zimbabwe, Namibia and South Africa where white men voted largely for white-led parties. It is therefore important that in planning for our Voter Education we ensure that ethnic or religious slurs are discouraged through making our voter education messages as neutral as pos-

Presentaciones especiales § Special presentations

sible. Electoral Bodies could also put in place punitive measures for people attempting to promote such segregative messages across to the electorate.

In order to succeed in this regard, there is need to always endeavor to understand factors that might influence voters e.g. family background, royalty and loyalty.

Many parents and husbands for example like their wives and siblings to vote for the

party of the father/parent. Voter education must be targeted to diffuse likely undue influence either based on financial, royal, or managerial status.

Conclusion

Electoral Education remains a cornerstone and universal component of modern democracy without which the promotion of good governance becomes futile.

BACK TO CONTENTS §

EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

Erasmus Pinilla C.

Magistrado Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá

Es una magnífica oportunidad la de compartir con tan selecto auditorio algunas de las experiencias que hemos ganado en el Tribunal Electoral de Panamá en el campo de la Capacitación para los procesos electorales y para la Vida en Democracia.

Cuando en el año de 1985, los países miembros de TIKAL firmamos nuestro Protocolo constitutivo, lo hicimos con la firme creencia de que no quedaría solo en el tintero y pasaría a ser un simple gesto.

Por esa razón nos hemos venido reuniendo todos los años, compartiendo experiencias en las constantes observaciones de los procesos electorales que hacemos en nuestras naciones.

En estos momentos hemos llegado a compartir experiencias sobre temas y materias más específicas, en torno a cada evento electoral al que hemos asistido, como lo son la educación y capacitación electoral, el que es el Tema que me corresponde desarrollar en esta conferen-

cia y que como es ya lo usual en ellas, debemos exponer en un lapso perentorio no mayor de 15 minutos.

La capacitación electoral de acuerdo al significado que le otorga el Diccionario Electoral de CAPEL, es “el conjunto de procesos y técnicas por los cuales se transmite a los destinatarios conocimientos, destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en el campo correspondiente del área electoral”.

Para nosotros es la experiencia electoral transmitida por nuestros funcionarios y va dirigida a optimizar el desempeño de los que trabajan en el proceso electoral. Ya sea para la Institución, para los Partidos Políticos o para los miembros de la sociedad civil que se convierten temporalmente en funcionarios electorales que participan en la contienda electoral.

La educación electoral o el conocimiento sobre los procesos electorales, no puede ser

Presentaciones especiales § Special presentations

materia exclusiva de las Instituciones que organizan elecciones y las regentan y de los partidos políticos. Ésta debe estar abierta a todos los ciudadanos con Independencia de que la mayoría de ellos no tome partido en la contienda electoral. Nunca está de más que conozcan cómo se desarrolla una elección popular, porque nosotros como Institución no podemos estar conformes con capacitar solo a aquellos ciudadanos que asumirán roles específicos dentro de un proceso electoral.

La Educación y la Capacitación Electoral de la Ciudadanía se hace cada vez más necesaria, para promover la democracia como régimen político y como un estilo de vida que los contagie a todos.

Las democracias modernas se plantea la necesidad de aumentar la participación ciudadana, a través de sus cuerpos colectivos, diferentes de los políticos, llamada como Sociedad Civil, compuesta por los clubes cívicos, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), gremios profesionales, empresariales, las Iglesias, etcétera.

Después de la invasión norteamericana a la República de Panamá, el Tribunal Electoral se reorganiza y enfrenta inmediatamente la organización de un evento electoral; unas elecciones parciales a celebrarse en enero de 1991, con el propósito de completar la composición del Órgano Legislativo y los Consejos Municipales. Para lograr la ejecución de este evento, las máximas autoridades del Tribunal, nombraron una comisión coordinadora de elecciones y para apoyar la misma se solicitó al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la elabo-

ración y presentación de una propuesta técnica para implementar en nuestro país un programa de capacitación electoral, dirigido a los miembros de las corporaciones electorales y a los miembros de los partidos políticos que actuarían en dichas corporaciones.

Es así, que se establece una subcomisión de capacitación con el propósito de planificar, dirigir y evaluar, la capacitación electoral.

La Capacitación Electoral se desarrolla por primera vez con una programación científica y respondiendo a una necesidad real y concreta, de acuerdo con el momento político que vivíamos. Esto permitió a los miembros de las mesas de votación, de las juntas de escrutinio, y a los representantes de los partidos políticos, recibir de una manera optima todos los conocimientos necesarios para desempeñar la labor electoral a ellos encomendada.

Antes de esta experiencia, el Tribunal Electoral de Panamá, no contaba con una Unidad Administrativa que se dedicara exclusivamente a brindar capacitación a funcionarios electorales y miembros de partidos políticos, sino que en cada evento electoral se elaboraba un instructivo para el funcionamiento de cada una de las corporaciones electorales y que en la mayoría de los casos se les entregaba a los miembros de éstas el mismo día de las elecciones.

No tenemos la menor duda de que esta situación afectaba el buen desarrollo de un proceso electoral honesto y eficaz, con la consecuencia lógica de la crítica ciudadana.

Por el éxito alcanzado en la capacitación de los jurados de mesa y de los representantes de

Presentaciones especiales § Special presentations

los partidos políticos en esas mesas de votación para las elecciones de 1991, el Tribunal Electoral crea de manera formal una unidad administrativa a la que denominó Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales, otorgándole un nivel técnico y supeditándola administrativamente a la Dirección Nacional de Organización Electoral.

En un inicio el Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales dirigió sus esfuerzos a capacitar únicamente a los ciudadanos que ejercerían un rol específico dentro de los procesos electorales, sin embargo, después se ejecutan actividades de capacitación, inherentes a un referéndum celebrado en 1992 y una vez concluido éste, se avoca a las elecciones de 1994, pero es en éste último evento y solo en la provincia de Panamá, que se da inicio al programa de educación ciudadana, con la finalidad de llenar la falta de conocimiento que la ciudadanía tenía sobre los procesos electorales, mismo que estuvo dirigido a los clubes cívicos, gremios profesionales, instituciones estatales y la empresa privada. Como sólo se implementó en la Provincia de Panamá, el programa fue desarrollado por un reducido grupo de instructores.

Posteriormente sentimos la necesidad de brindar capacitaciones electorales no solo a las personas que trabajarían en los eventos electorales sino también que se abarcara a la ciudadanía en general, a nivel de la niñez, juventud y adultos, con el objeto de que se fuera forjando una cultura democrática para garantizar así, la participación activa de todos los

ciudadanos en la vida política del país de manera permanente.

Queremos compartir la experiencia que tuvimos en el reclutamiento y la capacitación de los funcionarios electorales que trabajarían en el Referéndum de 1998.

Antes como ahora, la integración de las mesas de votación las hacen los ciudadanos que acuden voluntariamente al llamado del Tribunal Electoral, y solo quedan obligados después de aceptar el cargo.

Para dicho evento el Tribunal Electoral captó a un total de 52.720 personas de las cuales capacitamos a 26.076 y seleccionamos 17.912. Esto sucedió así porque después de la capacitación, a los aspirantes se les hizo una serie de pruebas que servían para medir en ellos sus conocimientos, aptitudes, escritura, etc.

En vista de que legalmente no podemos obligar a nadie a formar parte de una corporación electoral, el Tribunal ofreció para ese referéndum un viático de alimentación por la suma de B/. 20.00 sin embargo, un gran porcentaje de los capacitados y seleccionados dejó plantado a este Tribunal y se fueron a trabajar con los partidos políticos que les ofrecieron un mejor viático.

Otro fenómeno con el que nos encontramos fue que aproximadamente 5,743 personas de las 17.912 eran miembros de partidos políticos, por lo que nos vimos abocados a utilizarlos para que conformaran las mesas de votación teniendo el cuidado de que quienes las conformaran fueran miembros de los distintos partidos políticos existentes.

Presentaciones especiales § Special presentations

El Tribunal Electoral de Panamá, se ha venido poco a poco ganando la confianza de la ciudadanía y ésta participa cada vez más en los procesos electorales pero como electores.

Siguiendo con nuestra experiencia, nos preparábamos para las elecciones generales de 1999 y para reclutar a los funcionarios de las corporaciones electorales para ese evento, el Tribunal Electoral se vio obligado a aumentarle el viático a los ciudadanos que acudían a su llamado y se introdujo en las últimas reformas electorales otorgar a dichos miembros otros incentivos, tales como licencia con sueldo mientras ejerzan sus funciones, días libres remunerados, etc.

Después de estas experiencias nos dimos cuenta que no bastaba con capacitar a los ciudadanos que acudían a nuestro llamado a trabajar directamente como miembros de una corporación electoral, y comprendimos que la apatía ciudadana no era el producto del poco importa, sino hija natural del desconocimiento de la mecánica de estos eventos.

Sabemos que la Democracia, como sistema de gobierno y forma de vida, requiere que la población esté informada y tenga conciencia ciudadana para que pueda exigir sus derechos y cumplir responsablemente con sus obligaciones y fortalecer esa Democracia es uno de los principales objetivos de la institución pero no es tarea fácil, y solo con la participación ciudadana en los procesos electorales se puede fortalecer la democracia.

En la Republica de Panamá, el Tribunal Electoral es el organismo encargado por disposi-

ción constitucional de garantizar, la libertad, la honradez y la eficacia del sufragio popular, además de interpretar y aplicar privativamente la ley electoral. Por tal razón, una gran parte de la ciudadanía cree que esta institución es la responsable de todas las tareas de capacitación electoral y la educación cívica, cuando sabemos que dejar sobre los hombros de una sola institución semejante tarea es una irresponsabilidad pues no se cuentan con los recursos materiales ni humanos para abarcarla, pero lo que sí puede hacer el Tribunal Electoral, es servir de orientador en el desarrollo de este programa.

La Capacitación Electoral para los momentos claves, es decir para procesos electorales, se desarrolla principalmente en dos fases elementales. La primera es la fase del Reclutamiento y la segunda la de Capacitación.

Para cumplir estas fases dentro de la organización, se desarrolla toda una serie de actividades tendientes a lograr la preparación de un funcionario debidamente capacitado, que pueda instruir a su vez a futuros funcionarios electorales, y hacerlos capaces de desarrollar sus funciones con honestidad, responsabilidad, ética, eficacia y dinamismo. Elementos necesarios para alcanzar el éxito en un proceso electoral.

El Departamento de Capacitación Electoral requiere de un Presupuesto anual que le permita de una manera razonable, desempeñar sus actividades, y dicho presupuesto se incrementa cuando se aproxima algún evento electoral.

Representa una ventaja en la celebración de eventos electorales, la existencia permanente de

Presentaciones especiales § Special presentations

una unidad de capacitación electoral, pues con la implementación de sus programas normativos y operacionales, se hace más eficiente la tarea de capacitar al ciudadano común en las tareas de ser funcionario electoral en un momento dado. En vez de tener que organizar todo el engranaje que implica la creación de un departamento de capacitación cada vez que se va a celebrar un proceso electoral.

Por otro lado, se mantiene un continuo enlace con otras entidades del Estado, tales como el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, las Organizaciones No Gubernamentales, Los Clubes Cívicos, Las Universidades Nacionales y Particulares, la Iglesia, etc. con los cuales se han celebrado convenios de cooperación con miras a fortalecer y difundir la capacitación constante de todos los ciudadanos en cuanto a las actividades cívico-político-electorales.

Los principios y metodologías en que se desarrolla el programa de capacitación electoral en períodos electorales y no electorales, implican acciones educativas que atienden por igual a toda la población, la cual está constituida por todos los ciudadanos y futuros ciudadanos del país. De esta manera tanto hombres como mujeres, sin distinción de raza, credo, etnia, y de distintos niveles académicos, reciben los beneficios del programa de capacitación, ya que éste está basado al igual que la democracia, en el principio de *igualdad de oportunidades*.

En el período no electoral, el Tribunal Electoral se avoca a transmitir educación cívica electoral, a través de la denominada Sociedad Civil.

Este programa tiene como objetivos generales, fortalecer la conciencia cívica y ética del ciudadano para la práctica permanente de los valores políticos y promover una verdadera cultura democrática desde la más temprana edad, garantizando la participación activa de todos los ciudadanos en la vida política del país.

1. En el desarrollo de las actividades de capacitación tenemos objetivos específicos los cuales son:

2. **Lograr que los estudiantes orienten su comportamiento democrático, guiados por los más altos valores ético políticos (equidad, sentido común, carácter, honestidad, tolerancia) como principios que hacen posible la vida colectiva.**

3. **Evaluar el desempeño de los funcionarios electorales, a través de la evaluación de las actas por ellos elaboradas, para disponer de este valioso recurso humano en la base de datos, para futuros comicios.**

4. **Aportar, con nuestras experiencias, al fortalecimiento de los partidos políticos y a la superación personal de sus integrantes.**

5. **Fomentar en el personal que labora permanentemente en el Tribunal Electoral, una actitud crítica e imparcial, fundamentada en el dominio de la norma electoral y de los derechos y deberes políticos.**

6. **Promover la cultura democrática desde temprana edad y a lo largo de todo el desarrollo escolar del futuro ciudadano.**

Este programa de educación cívica electoral, se realiza a través de 10 subprogramas, éstos son:

Presentaciones especiales § Special presentations

1. Seminarios de educación cívica electoral para estudiantes de las Escuelas primarias oficiales y particulares, a nivel nacional.

Este programa educativo está dirigido en contenido y lenguaje a esa población que inicia el conocimiento de sus futuros deberes y derechos políticos y valora así el sentido de los más altos estándares morales y éticos de honestidad, respeto, etcétera, y se hace usuario satisfecho de la democracia participativa que permanentemente ponen en práctica en los usuales concursos y gobiernos estudiantiles donde se manejan ejercicios con fundamentos cívicos electorales. Es un programa que se desarrolla mediante dos tipos de acciones de capacitación, Seminarios de educación cívica electoral a los grupos, preferiblemente estudiantes de VI grado de escuelas primarias oficiales y particulares, a nivel nacional y Concursos Pictóricos los que, debidamente reglamentados, estimulan la creatividad y permiten plasmar la visión de cultura electoral recibida en los seminarios de la población de estudiantes de primaria, sujeto de este programa.

2. Seminarios de Educación Cívica Electoral, dirigida a estudiantes de los colegios secundarios oficiales y particulares, a nivel nacional.

Como quiera que se debe seguir abonando y cuidando la semilla sembrada en las escuelas primarias, para que ésta vaya germinando y creciendo para crear así más y mejores ciudadanos, conscientes de sus deberes y derechos políticos, con una actitud más crítica y fundamentada en los valores cívicos y morales y sien-

do más participativos en la búsqueda del bien común, actuando como ciudadanos responsables en la emisión del voto o siendo activistas políticos y/o en última instancia, siendo candidatos a los puestos de elección popular.

Este programa se desarrolla a través de dos acciones: seminarios talleres de educación cívica electoral y concursos de redacción.

3. Seminarios de educación cívica electoral para estudiantes de las universidades oficiales y particulares en nuestro país.

En ellos perseguimos, con los seminarios talleres, la consolidación y reforzamiento de los conocimientos cívico electorales adquiridos anteriormente en la praxis estudiantil, pues los estudiantes universitarios constituyen una meta cívica como entes multiplicadores y fuentes de futuros funcionarios electorales para el Tribunal Electoral, en los eventos electorales en las distintas corporaciones electorales.

4. Seminario a los funcionarios que laborarán en los procesos electorales y cuyo desempeño en otros eventos haya sido evaluado como satisfactorio.

Surge este subprograma del programa de evaluación de las actas de mesa que da lugar a la evaluación del desempeño de los funcionarios electorales que trabajaron en procesos electorales y del interés de dotar a la institución de un banco de datos selecto, depurado y fortalecido.

Hay un interés marcado y creciente de ir educando a los ciudadanos para que sean responsables del papel que les corresponde como funcionarios electorales pues de este grado de

Presentaciones especiales § Special presentations

responsabilidad con que se desempeñen en estas específicas funciones, se reflejará la excelencia de la labor del Tribunal Electoral y al país le dará la confianza de un trabajo profesional.

En este subprograma pretendemos realizar dos acciones: ,

Entregar pergaminos o certificados de reconocimientos a los funcionarios electorales (miembros de mesa de votación y personal de apoyo), cuyo desempeño haya sido evaluado de bueno a excelente, que represente la expresión de agrado de la Patria por la calidad de su labor realizada en los comicios.

Impartir seminarios de educación electoral a funcionarios con desempeño exitoso, con el propósito de ir fortaleciendo sus conocimientos para poder disponer de este valioso recurso humano en futuros eventos.

5. Seminarios dirigidos al fortalecimiento de los partidos políticos.

Persigue como objetivo el fortalecimiento de los partidos políticos en materia cívica electoral, para que ellos, como instrumento democrático, desarrollen un comportamiento como tal a lo interno y externo de sus colectivos políticos.

6. Fortalecimiento institucional en educación cívica electoral a funcionarios permanentes y eventuales.

Se proyecta como una actividad de desarrollo para el personal de la institución que busca inculcar en el personal la actitud crítica, fundamentada en los más altos valores éticos políticos

y vencer así la apatía y desinformación que se tiene en cuanto al papel del Tribunal Electoral en el contexto del derecho electoral y su responsabilidad con la democracia.

Se trata pues de minimizar así las condiciones negativas que tanto merman la vigencia de la democracia, y se procura contar con un equipo humano, con una cultura democrática que no de margen a caer en los vicios y chantajes del sistema externo.

7. Asesoría técnica electoral.

En este programa se brinda asesoría dirigida a centros educativos y a grupos organizados en la revisión de estatutos y reglamentaciones electorales, capacitación electoral y seguimiento de los procesos electorales para el escogimiento de las directivas de las organizaciones cívicas, culturales, sindicatos, asociaciones gremiales a través de procesos democráticos, aplicando en ellos los procedimientos y reglamentaciones del sistema electoral panameño; no sólo para que lo practiquen sino para que sus asociados se constituyan en fuente de futuros funcionarios electorales para el Tribunal Electoral.

8. Convenios de asistencia de educación cívica electoral

Estos convenios fueron firmados entre el Tribunal Electoral de Panamá y el Ministerio de Educación, y se enfocan hacia la promoción de la cultura democrática desde la más temprana edad.

La génesis del subprograma N° 8 se encuentra en los lineamientos del acuerdo N° 16 de la IX Conferencia del Tikal, firmada en

Presentaciones especiales § Special presentations

Punta Arena, Costa Rica, en 1994 y su texto expresa:

“Recomendar que las campañas de documentación y empadronamiento de los Organismos Electorales promuevan, complementariamente, la educación cívica y democrática. A estos efectos, solicitar el apoyo de todas las instancias del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades, así como la cooperación de los partidos políticos.

Estas campañas deben ser de carácter permanente y especialmente dirigidas a la niñez y a la juventud. En este sentido, se recomienda con especial énfasis, la realización de prácticas electorales en centros de educación en los diferentes niveles, así como en centros laborales tanto del sector público como de la empresa privada.

Instar a las autoridades públicas encargadas de la definición de las políticas educativas, para que incorporen en los diseños curriculares los textos y materiales necesarios que faciliten la formación, divulgación y conocimiento de los valores cívico democráticos.

La idea es que se comparta el aprendizaje que el estudiante adquiere, especialmente en su proceso de socialización, a lo interno del seno familiar, con la formalidad deliberada, para lograr un efecto más firme y coherente en la adquisición de valores y formación política.

No olvidemos que, tal como se describe en el artículo “Aprender a vivir en Democracia” de la Revista Perfiles Liberales N°42: “El desarrollo de la autonomía personal, la capacidad de pensar y de actuar por sí mismos, pueden

lograrse mejor si se fundamenta desde el principio en la escolaridad con lecciones y clases que revelen y expliquen los principios democráticos”.

De allí que el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación en el año 1995 firman un Convenio de Asistencia en Educación Cívica Electoral, a fin de que se incluyan los contenidos electorales en los programas educativos como eje curricular de los “Derechos Humanos” y se profundice en Cívica de I, II, III años, gobierno VI año, la educación cívica electoral en todas las escuelas, tanto primarias como secundarias, oficiales y particulares del país.

Amparado en este convenio se crea una comisión interinstitucional para revisar los planes de estudio de educación básica general y media académica, para la inserción de los contenidos electorales como componentes del tema transversal de derechos humanos y se profundice la educación electoral en todas las escuelas, tanto primarias como secundarias, oficiales y particulares del país.

9. Creación del Centro de Información Electoral

Permite a los estudiantes y ciudadanos estudiosos, interesados en la materia electoral, el uso de una Infraestructura cultural adecuada, en el que se le brinda el servicio de información electoral, facilitándoles el estudio e investigación en dicha materia.

Surge la necesidad de la creación de este Centro de Información Electoral ante el inmenso contexto estudiantil que el programa de educación cívica electoral genera.

Presentaciones especiales § Special presentations

10. Educación cívica electoral informal, a través de los medios de comunicación, tanto televisivos, radiales, prensa y carteles y vallas publicitarias.

Con ello, se pretende seguir sembrando cambios de actitudes en la población electoral, sobre los derechos y deberes ciudadanos de nacionales y de naturalizados, la necesidad de registrar los hechos vitales, sobre la importancia de la cédula de identidad personal, etcétera.

Estamos conscientes de lo oneroso que resulta este subprograma pero, volvemos a repetir, sería mucho más oneroso no hacerlo. Indudablemente que esta es una acción conjunta con las unidades de Información y Relaciones Públicas y que su buen manejo abarca a aquellos segmentos de la población que no pueden atenderse directamente en los subprogramas anteriores.

Conclusión

Esto en resumen es la experiencia que ha ganado el Departamento de Capacitación Electoral de Panamá, a través de los diferentes eventos electorales en los que ha participado, y no cabe la menor duda de que esto ha sido posible por la importancia que tiene para nosotros la permanente capacitación de nuestros funcionarios, los cuales se han nutrido de las experiencias de otros países, al igual que hemos estado en la capacidad de brindar apoyo en capacitación electoral a otros países que así lo han solicitado.

Los organizadores de este evento, en el documento en que nos refirieron la temática de la conferencia, insistieron en que se diferenciara o se estableciera si la capacitación tanto en los

procesos electorales como no electorales era un gasto o una inversión. Puedo concluir que es una inversión ilimitada porque no hay regla capaz de medir la importancia de brindar al ciudadano de un país, un proceso electoral que garantice la Libertad, Honradez y Eficacia en el Sufragio.

Para finalizar podemos mencionar que en la primera y única reunión de Unidades de Capacitación de la Asociación de Organismos Electorales de Centro América y del Caribe, (Protocolo de Tikal), en conjunto con la Uniore, organizada por CAPEL y celebrada en la República de Panamá, el 11 y 12 de mayo de 2001, se produjo un documento memoria de dicha reunión, que reúne los rasgos sobresalientes que en capacitación y educación cívica electoral han obtenido estos países y solo nos referiremos a los logros que otros países miembros del Protocolo de Tikal que asistieron a esta reunión han alcanzado:

Costa Rica

Representado por el Coordinador de Programas Electorales del Tribunal Supremo de Elecciones, destacó entre los logros en materia de Capacitación:

- ° La Creación en la cultura de que la capacitación es una inversión y una necesidad para lograr los objetivos institucionales con eficiencia y eficacia.

Guatemala

Representado por el Director de la Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívica

Presentaciones especiales § Special presentations

Electoral, del Tribunal Supremo Electoral, apunto que los logros alcanzados en esta materia han sido:

- ° La consolidación de UCADE dentro de la estructura del Tribunal Supremo Electoral; Capacidad comprobada en Capacitación en tiempo electoral;
- ° Recurso Humano con mística y gusto por el tema de participación ciudadana.

Nicaragua

Representado por el Director General de Asuntos Electorales, del Consejo Supremo Electoral, destacó que pese a que esta Unidad de Capacitación fue creada hacia escasamente un año se ha logrado:

- ° Positiva y acertada la decisión de capacitar directamente a los Departamentos logrando mejores niveles de los participantes;
- ° El material didáctico se entregó en tiempo y forma de los departamentos y municipios del país,
- ° La metodología de taller utilizada fue muy acertada pues combinó la teoría con la práctica logrando la participación de los capacitados,
- ° La mayoría del personal utilizado por el Departamento de Capacitación fueron educadores.

República Dominicana

Representada por el Director General de Elecciones de la Junta Central Electoral, destaca que son muchos los beneficios resultados de la gestión de Educación Electoral, entre ellos señala:

- ° Un mejor desempeño de los funcionarios que integran los colegios electorales;
- ° Las capacitaciones son impartidas de manera directa a los interesados en participar y a los representantes de los partidos políticos, quienes se encargan a su vez de capacitar a sus simpatizantes;
- ° Los integrantes de las Juntas Electorales, son los supervisores directos de los instructores profesionales contratados para las referidas capacitaciones generales, teniendo así la oportunidad de corroborar sus conocimientos;
- ° Elevar satisfactoriamente en la ciudadanía el nivel de conocimiento de la mecánica operativa;
- ° Se ha aumentado la capacidad crítica con respecto a las normativas y reglas del juegos que dicta nuestro organismo en consenso con los partidos políticos reconocidos.
- ° Lo anterior ha redundado en mayor credibilidad en las ejecutorias de los funcionarios electorales.

VOLVER AL ÍNDICE §

EDUCACIÓN ELECTORAL Y LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES DEL CARIBE

Myrtle Palacio

Asociación de Autoridades Electorales del Caribe, ACEO

Para iniciar mi presentación quisiera diferenciar entre la educación cívica y la educación del voto. En mi ponencia haré hincapié en la educación del elector y la experiencia que ha tenido Belice entre 1999 y el 2003.

Yo estoy totalmente de acuerdo con mi primer colega en cuanto a que la educación cívica es un punto de partida básico para entender cómo es que uno es gobernado, los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos en la vida cívica para incrementar su competencia ciudadana. En fin, todas esas son áreas muy amplias dentro de la educación en cualesquier sistema político y así es como yo considero también la educación cívica.

Por otra parte, la educación del elector incluye tanto la educación cívica como la del elector, y la educación del elector tiene que ver con generar conciencia entre el electorado tanto activo como potencial. Se le informa de las leyes que le afectan como votante y también sobre el

registro, con el objetivo de aumentar la participación en las urnas.

Para nosotros en el Caribe, las palabras más importantes en cuanto a las elecciones son: libres y justas. Las elecciones no pueden ser ni libres ni justas poco antes de la elección. Libre significa que toda persona que sea elegible para el registro esté registrada mucho antes de las elecciones, especialmente en áreas como la del Caribe, donde el registro electoral es voluntario. Sólo entonces podemos decir que en un área hay una elección libre y justa.

Ahora bien, ¿quién debe llevar a cabo esta educación? La educación cívica debe de ser llevada dentro de los sistemas educativos, debe ser parte de la currícula escolar, desde el jardín de niños hasta la escuela secundaria, así de importante es. Ahí se va a definir al individuo, se va a identificar al individuo y también la identidad del país.

Es realmente una actitud general que se deriva de lo que es una cultura cívica para un país.

Presentaciones especiales § Special presentations

Por lo tanto, considero que es dentro del sistema escolar donde la educación cívica debe estar perfectamente bien enraizada. Es ahí donde se debe llevar a cabo la educación cívica, tal como cualesquiera otra materia dentro de un sistema educativo.

Por otra parte, la educación del elector debe quedar en manos de los organismos electorales, claro está, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, es decir, con las organizaciones no gubernamentales. Aquí estamos hablando de organismos electorales en sociedad y no de otra forma, puesto que hay ventajas y desventajas que voy a presentar más tarde.

Ahora, ¿cuál ha sido nuestra experiencia en el Caribe? El marco legal en el que se inserta nuestra representación del pueblo y que tiene que ver con el registro y con el voto, nos autoriza para desempeñar este tipo de tareas relacionadas con la administración electoral. A algunos de nosotros también nos faculta para demarcar los límites. Nuestra experiencia en el Caribe ha sido realizar campañas de información en la temporada de elecciones, únicamente antes de las elecciones y hasta las elecciones. Pero esto no basta, no es suficiente.

Hace apenas tres semanas, el 5 de marzo del 2003, realizamos por primera vez tres elecciones en un solo día y tuvimos que movilizarnos en menos de dos meses para poder realizar esa tarea. Yo estoy segura de que si los electores no hubieran estado educados para el proceso desde mucho tiempo antes, hubieran surgido problemas en cuanto a la forma en que las

personas reaccionaran el día de las elecciones. Así que las campañas de información esa es la experiencia de la mayoría de nuestras naciones Estado en el Caribe.

Desarrollar una estrategia de educación de electores para Belice.

¿Quiénes somos? En el mapa pueden ver la posición estratégica de Belice, estamos al sureste de México y al norte de Guatemala, pero también tenemos frontera con el mar Caribe. Somos una sociedad en el sentido de que somos suficientemente pequeños para conocerlos todos. Somos menos de 300 mil habitantes en total y tenemos una población de electores de aproximadamente 135 mil, esto es, 90% de la población en edad de votar.

Ser pequeños puede ser una ventaja, pero también puede ser una desventaja. En un experimento con la educación de electores tomamos el ser pequeños como una ventaja, como podrán ver en esta estrategia.

Como ya les dije, el 5 de marzo tuvimos una triple elección, fue una elección de autoridades municipales, de concejales y elecciones parlamentarias en un solo día, en una estación o casilla de votación. La participación de los electores fue de 75%. Fueron muy pocos los votos rechazados, creo que alrededor de 5 o 6%.

Belice está dividido en 29 secciones electorales. Ustedes lo pueden ver en el mapa, está dividido de norte a sur en estas 29 divisiones electorales que tuvieron elecciones de concejales y municipales.

Para que tengan una idea de los antecedentes en los cuales realizamos este experimento de

Presentaciones especiales § Special presentations

educación de electores, les recuerdo que hay dos organismos electorales, la Comisión de Elecciones y de Límites desde 1978, con cinco miembros encabezados por un presidente. De acuerdo con nuestra Constitución, el criterio de calificación es que estas personas deben ser de una alta integridad. Las cinco personas y el presidente son designados por el gobernador general. Dos nombrados por el Primer Ministro con la participación del líder de la oposición y los otros dos por acuerdo. Esto es muy importante, porque en este contexto tenemos dos partidos políticos principales y un líder de la oposición reconocido por el Parlamento donde hay personas de ambos lados del espectro político. Así que se podrán imaginar los intereses que se van a promover dentro de la Comisión. Desde 1988 se hicieron algunas enmiendas a la Constitución y a algunas disposiciones administrativas de la Ley de Representación del Pueblo que tiene que ver con el registro y la educación.

Esto cambió bastante las cosas pues aquellos que estaban trabajando con la Comisión se volvieron funcionarios públicos de otra que se llama la Comisión de Servicio Público. Ahora el funcionario principal de elección también es un funcionario público, entonces el funcionario que ocupa el puesto donde yo estoy le reporta a una Comisión y también a un ministro de gobierno.

Cuando me integré en 1999, llegué proveniente del sector privado para computarizar el sistema electoral, y también para incorporarle una estructura a ese departamento. Lo que hice inicialmente fue evaluar la situación.

Entre las cosas que encontré a partir de un análisis de situación que realicé en 1999 estaba la falta de confianza del público en los organismos que administraban las elecciones después de la elección del 1998. Además, que el personal no estaba realmente informado acerca del sistema electoral. Quienes tenían que ver con el registro eran simplemente oficinistas que realizaban sus actividades cotidianas sin entender lo que estaban haciendo; en general solamente hacían lo que se les pedía.

Tampoco había una organización especial con la responsabilidad para educar a los electores. En cuanto a la información para los electores sólo la más básica estaba disponible al igual que en los demás países caribeños y esto solamente durante la temporada de elecciones. El entrenamiento de los funcionarios de casilla jamás se intentó realmente, ni hay medios que estén explotando la situación.

Evidentemente tampoco existía un presupuesto para una educación continua de los electores. Entonces, ¿qué se hace en una situación como ésta? Primero, establecimos un plan de acción para el departamento, incluyendo la educación de los electores y estudiamos las campañas, queríamos que el programa fuera continuo pero lo dividimos en tres fases: primero, teníamos que entrenar al personal, desarrollar las facultades del personal a través de talleres de capacitación y programas de incentivos que se implantaron desde el principio del año 2000.

Después hicimos un paquete de capacitación de electores, lo desarrollamos y capacitamos a los funcionarios de registro para que ellos

Presentaciones especiales § Special presentations

a su vez realizaran talleres cara a cara con la sociedad en nuestras escuelas y nuestras comunidades.

Tercero, tuvimos que vender nuestro trabajo y enlazarnos con los medios. Queríamos que los medios se interesaran pero que estuvieran de nuestra parte, y también queríamos que las ONG, la sociedad civil y también las instituciones educativas estuvieran de nuestra parte. Esto no formaba parte de sus programas, no les interesaba, así que les tuvimos que vender esta idea para poder cuando menos meter un pie en la puerta de estas instituciones.

Como resultado hicimos una mezcla de métodos, lanzamos una campaña que llamamos el día de agradecimiento al elector en todo el país. Este día se celebra una vez al año para mostrar nuestro agradecimiento al elector y también para dar a conocer a nuestro departamento, es una vitrina abierta a nuestro departamento en todo el país.

Desde entonces tenemos un programa de radio de 15 minutos que grabamos una vez a la semana pero que se transmite dos veces a la semana. No tenemos miedo de aparecer en programas de radio y televisión para enviar nuestro mensaje, para cantar nuestra canción; y además es gratuito.

En cuanto al programa para llegar a la comunidad, hemos expandido nuestros servicios a tres distritos; hemos metido nuestro pie dentro de los salones y las escuelas con nuestro programa de capacitación. Esto es hecho con miembros de nuestro propio personal en temporadas fuera de elecciones, que es cuando se

prepara uno para la temporada de elecciones, incluyendo la capacitación de electores.

También hicimos talleres para varias organizaciones, que se llaman: “Diálogo nacional para una cultura de la democracia”, para también así alentar estas ideas. Hicimos un teatro popular que incluso fue transmitido por televisión. Elaboramos varias publicaciones, folletos, trípticos y todo este tipo de cosas que hemos distribuido en todo el país, incluyendo los reportes anuales que son fáciles de leer; manuales para funcionarios de casilla y funcionarios de emisiones, etc.

Además lanzamos nuestro portal de internet para los jóvenes y no tan jóvenes electores, con el fin de que puedan ver qué es lo que está pasando justo antes de las elecciones. También pagamos anuncios en la televisión y en el radio. Todo esto para vender la idea de tener elecciones múltiples, incluso en el portal de internet para que quienes van a votar por primera vez, para aquellos que no escuchan la radio y no ven la televisión, que puedan entrar en nuestro sitio web para ver cómo tienen que votar en la siguiente elección. Y como ya dije, capacitamos a los trabajadores electorales, los cuales reclutamos del servicio público.

Ahora bien, ¿cuál es el costo de la educación de los electores, según los resultados de nuestro experimento?

A pesar de no contar con presupuesto se maximizó el trabajo de voluntarios y pudimos ligarnos con el sector privado y el sector público, para minimizar los costos. Además, la mayor parte del trabajo que hicimos era parte de

Presentaciones especiales § Special presentations

nuestro trabajo cotidiano en la temporada fuera de elecciones. Las redes que se formaron también aumentaron y eso nos ayudó a minimizar los costos.

Para concluir, la educación continua de los electores es sumamente importante, ya sea en un Estado pequeño o en una gran nación. Las redes minimizan los costos, y esto es algo que

tenemos que hacer quienes somos administradores electores, ya sea que tengamos presupuesto o no.

En los países del Caribe necesitamos institucionalizar e incorporar en los planes la educación de los electores así como incluirlos en la Comisión de Elecciones y Fronteras del Caribe.

VOLVER AL ÍNDICE §

ELECTORAL STANDARDS

Zagipa A. Baliyeva

**Vice-Chairwoman of the Executive Committee
of the Association of Asian Election Authorities**

The issues related to the elections arouse heightened interest today. In many respects it is connected with global democratization process.

Free and fair elections represent one of basic principles of democracy, the key mechanism of power legitimization. Democratic election law is a condition for realization by the people of its power.

The latter, in my opinion, is especially significant for supporting the process of democratic modernization of the young states and for ensuring basic human rights. Therefore I am deeply convinced, that making a close study and general conclusions of the international election practice is one of the ways to objectively analyze both strong and weak points of the national electoral systems.

The states of Central Asia whose electoral systems review I am presenting to you today, have got independence only twelve years ago in the result of breakdown of the Soviet Union.

In large-scale state construction certain miscalculations are inevitable. Therefore, for us it is extremely important to comprehend the way we passed through a prism of the international experience, to work out possible corrective amendments. To get rid of what is called “problems of growth”.

I. Region of Central Asia

Central Asia is at a huge distance from the American continent, but in view of extending process of globalization the changes taking place there will more and more affect the Old and the New World.

Favorable geopolitical situation, rich power resources make the region strategically significant: it's becoming more and more important part of the modern world.

Central Asia includes five states: Kazakhstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Tadjikistan and Kyrgyzstan. Their neighbour

Presentaciones especiales § Special presentations

in the north is **Russia**, in the West and south-west, on the other side of the Caspian sea, - the Caucasian states **Azerbaijans, Armenia and Georgia**, as well as **Turkey**.

In the south they border on **Iran and Afghanistan**. Just a few hundred kilometers separate Central - Asian republics from **Pakistan and India**.

In the east and a southeast is a huge **China**.

This is not an easy neighborhood and it affects on the domestic policy of the Central - Asian states.

The total area of Central Asia can be compared with the territory of the Indian sub-continent. Total population is about 58 million.

The largest state of the region is Kazakhstan which is the 9th in the world in territory (it can be compared with the territory of all the Commonwealth countries taken together). This state is recognized by the Commonwealth and the USA as the country with market economy. Kazakhstan has reached macroeconomic stabilization and is one of leaders among the CIS countries in the rates of economic growth. It is quite possible that in the next decade Kazakhstan may become one of the five main oil producers in the world.

Uzbekistan has the biggest population in the region - about 25 million.

Turkmenistan has reserves of natural gas of high world grade.

However, despite of significant potential, the states of Central Asia are facing a number of problems.

After getting the Independence, they had to solve a set of problems related to not only revival of the new sovereign statehood, modernization of the economy and political system, strengthening of security, but also the problems inherited from the Soviet Union.

Today the states of absolutely new type with new political and economic systems were formed in the region which differ from those that existed before. But the process of state formation is not completed yet. Therefore political reforms reflect the transitional character of Central - Asian societies and are in the evolutionary development.

In general the development of Central Asian countries is going on under the influence of two basic tendencies: transition from planned and distribution economy to market and democratic modernization of the political systems.

These processes have predetermined an exclusive role of the state in transitional period.

At the same time, due to national specific character of each state there appeared distinctions in the state formation, in the character and intensity of political, economic and social reforms.

Currently the situation in each of the five Central Asian republics is very peculiar.

There appeared a big difference between the countries in power and influence that were vested in the state and traditional institutes, local self-management institutions.

The greatest distinctions are observed in the level of economic development, as well as the nature of structural changes in the economy.

Presentaciones especiales § Special presentations

The latter, in my opinion, is especially important, as economic transformations increase the number of the people interested in political reforms. This in its turn, against the background of existing peculiarities in cultural and psychological mentality of the population, strengthens differences between the states of Central Asia as well as their readiness to further development of democratic institutes and a civil society.

II. Development of Election Law Standards in the States of Central Asia

Dismantling of the communistic electoral system has become a distinctive feature of the electoral system reform in the states of Central Asia.

At that initial stage **Kyrgyzstan** has become the leader from the point of view of reforms in the region.

A great impact on the political reforms of this country had the state program of the improvement of electoral system of Kyrgyzstan, implemented in 1997 through 2000. During this period the lowest threshold of the number of candidates in elections to parliament and local representative bodies has been excluded. There was formed the system of election commissions with the participation of candidates, political parties, electoral blocks with the right of a deliberative vote. There was introduced the mixed majority - proportional electoral system.

Today Kyrgyzstan is at a new stage of reforming its electoral system. In February this year there was held a constitutional reform ac-

cording to which the majority system with granting the parties an exclusive right to nominate candidates to parliament was passed again.

The Republic of Kazakhstan in 1993 has adopted a new Code on elections, which gave start to the reform of the electoral system. The Code has prescribed the majority electoral system.

The new Constitution has been adopted in Kazakhstan in 1995, which finally dismantled the Soviet political system. In 1998 there was adopted a mixed majority - proportional electoral system in the country. It has allowed political parties to take an active part in the elections which were held soon afterwards and has become the major stage of their integration into the system of state power which enabled them to participate in legislative work.

At present within the framework of OSCE Program on the international standards of electoral system a big work is underway on the perfection of election law, commenced after the parliamentary elections held in 1999.

In **Uzbekistan** after getting Independence in 1991 within a short period of time there was formed the legislative base of the new state the basic principle of which was the course to the development of democracy, priority of the right in all spheres of life, differentiation of powers (executive, legislative and judicial).

The reform of the Uzbek election law which was held in 1999 in view of recommendations made by OSCE had a specific importance. Improvements of the electoral standards concerned the procedure of candidates nomina-

tion, their access to mass media, termination of the activity of the Central Election Commission. At the same time there was created the Center for the support of independent candidates.

A civil war which raged for many years in this country had a great impact on the evolution of the electoral system in the **Republic of Tadjikistan**. Its basis has been ascertained in the Constitution of Tadjikistan and in the law on elections of deputies to Parliament passed in 1999. According to the standards ascertained thereto the right to nominate the candidates is enjoyed by the political parties, public associations as well as groups of citizens in compliance with the election law.

Against this background **a comparative evaluation of the effectiveness of the electoral standards used in Central Asia for the election of the presidents and deputies to parliaments** is indicative.

Presidents of all the countries are elected by direct national voting. Though in Turkmenistan there exists its own peculiarity related to the fact that the Head of the state Turkmenbashi was vested with permanent presidential powers by a special law of 1999.

Electoral systems to the parliaments differ greatly. It is related with the fact that currently various parliamentary models are functioning here.

Kazakhstan managed to achieve a certain success in the formation of two-chamber model of parliament and was one of the first in region to effectively apply mixed electoral sys-

tem - majority in one-mandatory constituencies, and proportional on the basis of party lists by principle of «one country - one district». Thus elections to the lower chamber are held on the basis of the universal, equal and direct suffrage by ballot, and to the upper chamber - on the basis of the indirect suffrage by ballot.

The Kazakhstan experience has been taken into account when introducing the two-chamber parliament in **Tadjikistan** where they have similar electoral system.

In **Turkmenistan** there exists a one-chamber parliament of a consultative character.

In **Uzbekistan and Kyrgyzstan** they have one-chamber parliaments whose deputies are elected on the basis of universal, equal and direct suffrage by ballot.

It is indicative, that until recently there existed the two-chamber Parliament elected by majority - proportional system in the Republic of Kirghizstan. But with the making amendments to the Constitution in February this year, the Parliament of Kyrgyzstan has again become one-chamber, elected on the basis of majority system.

At the same time, Uzbekistan now makes study of the issue of introduction of two-chamber model of the parliament and proportional elections by party lists.

III. Comparative Analysis of the Electoral Standards Existing in the Countries of Central Asia

General evaluation of the national laws in regard of the issues of organization and holding

elections, allows us to ascertain, that their concept is mainly based on the principles announced by the General Declaration of Human Rights, International pact on civil and political rights and the European convention on protection of human rights and basic freedoms.

The right to vote

Constitutions of all the five states ascertain the right of the citizens to participate in the administrative affairs of the state directly or through legally and freely elected representatives.

At the same time, in all the countries the suffrage is limited by a number of requirements. Non-conformity of the citizen to one of them excludes him from amongst the voters.

First of all these restrictions concern the age. Those citizens who attained the age of eighteen by the day of voting are eligible to vote in the elections, irrespective of their social and property status, political membership, race or nationality, sex, language, training, attitude to the religion and character of occupations.

Further. No person shall be eligible to vote in the election, who are pronounced to be disabled by the court judgement or sentenced to imprisonment. In Turkmenistan this restriction includes the persons in regard of whom keeping in a custody is chosen as a punishment in the manner established by the law.

Election procedures of nominating the candidates

In Kazakhstan the candidates of all levels are nominated by the republican and local public

associations keeping the institute of self-nomination.

In **Kyrgyzstan** the candidates can be nominated by political parties and electoral blocks. Political parties and electoral blocks have the right to nominate candidatures – non-members of political party. The number of candidatures nominated in each constituency is not limited.

In **Tadjikistan** the right to nominate candidatures to the lower chamber of Parliament belongs to political parties, as well as to the citizens through self-nomination. Political parties, like in Kirghizstan, have the right to nominate candidatures – non-members of the political parties.

In **Uzbekistan** the right for nominating the candidatures for deputies to the Parliament is enjoyed by representative body of the Republic of Karakalpakstan, regional and Tashkent city Councils of People's Deputies. Also candidatures can be nominated by the political parties registered with the Ministry of Justice not later than six months prior to the day of appointing voting and those who have not less than fifty thousand voters' signatures, supporting its participation in the elections. So in administrative and territorial divisions of the country the parties have the right to collect no more than ten percent of signatures out of the fifty thousand voters. In case of signatures falsification in subscription sheets the Central Election Commission refuses a political party the right to participate in the elections.

Presentaciones especiales § Special presentations

In **Turkmenistan** nominating candidates to Parliament is held by political parties, as well as public associations and the organizations registered in the order established by the law, at the sessions (congresses, conferences, plenums, councils) of their central and local bodies. Public associations and the organizations have the right to hold joint sessions of the appropriate bodies for nomination of the candidate. At the same time, in this country there exists only one - Democratic party.

The electoral standards regulating the process of formation of the election commissions

The Central Election Commissions in the countries of Central Asia are formed at the representation of the presidents by the Supreme representative bodies.

At the same time, an extension of representation of political parties due to strengthening of the institutes of a civil society and political parties has become a common tendency in creating the subordinate election commissions in a number of states of the region

In **Kyrgyzstan** formation of the election commissions is taking place at representation of the appropriate local representative bodies taking into consideration the suggestions of the political parties, public associations, meetings of the voters. Not more than one representative can be elected to the election commission from each political party, public association, meeting of voters.

In **Tadjikistan** there exists three-level system of formation of district election commissions.

The district election commission for elections of deputies to the lower chamber of Parliament is formed at representation of local executive bodies taking into consideration the suggestions of the political parties.

The district election commission for elections of the members of the upper chamber of Parliament is formed on representation of the chairmen Mountain - Badakhshan autonomous region, and the city of Dushanbe.

And finally, the district commission for elections of members to the upper chamber of Parliament from the cities and provinces of the republican subordination is formed at the representation of the Government of the Republic of Tadjikistan.

At the same time in **Uzbekistan** there exists a centralized vertical of the election commissions according to which the subordinate commissions are formed by the higher commissions, and the precinct election commissions are formed by the district ones.

In **Turkmenistan** the district election commissions for elections to Parliament are formed in each constituency by the election commissions of the areas at representation of local executive authorities.

Regarding the **Republic of Kazakhstan** it is necessary to note, that currently the amendments to «The Law on Elections» is in under discussion according to which local representative authorities will make a decisive im-

Presentaciones especiales § Special presentations

pact on the formation of the of the appropriate election commissions.

Issues of financing and electoral fees

The electoral standards regulating the issues of financing of election campaigns differ in all the five countries.

In **Uzbekistan** the costs connected with preparation and holding elections to Parliament, are covered by the state funds. Financing and other material support of the candidates to Parliament from other means is forbidden.

In **Tadjikistan and Turkmenistan** the costs related to preparation and holding elections of deputies to parliament, are covered by the Central Election Commissions from the uniform fund raised by the state. Financing and other material support of candidates at the expense of other means is also forbidden.

In **Kazakhstan** not only the state but also non-state financing is stipulated for holding pre-election campaign for presidential elections as well as election of deputies to the lower chamber of Parliament. For this purpose candidates can raise special election funds of their own. At the same time the law of the country forbid financing of the election campaigns by foreign state bodies, foreign legal entities and citizens, and also by persons without national citizenship.

There are the norms in Kazakhstan law stipulating transparency of the use of financial means by candidates.

Such norms are provisioned by the election law of Kyrgyzstan.

It is also necessary to note, that in Kyrgyzstan and in Kazakhstan the electoral fees are fixed for participation of potential candidates in the elections.

In **Kyrgyzstan** the candidate before the registration and after his submitted documents are checked makes an electoral deposit from his own means in special fund of the Central Election Commission in the amount of three hundred-fold minimum monthly wages established by the law. And the deposit is refunded, in a case if the candidate has more than 10 % of votes of the electors.

In **Kazakhstan** the tendency of reducing the size of an electoral fee is present. Now it makes the amount of 25 minimum wages or, for today about 680 US dollars (there is a tendency to its further reduction). This electoral fee is refunded to the candidate if he is elected a deputy or in voting had not less than 7 % of votes of the electors. Thus, the fee plays the role of some kind of a deposit.

Also in Kazakhstan a special procedure of refunding the electoral deposit is determined in relation to the party lists. This threshold is 7 % and corresponds to a threshold at distribution of deputy seats in the lower chamber by the system of proportional representation.

The election standards ensuring publicity and a transparency of the election campaigns

In the law on elections of Uzbekistan it is envisaged, that one representatives (observer) from each political party, from the representa-

Presentaciones especiales § Special presentations

tive authorities who have nominated candidates, representatives of press, TV and radio, observers from other states, international organizations and movements provided that their powers will be confirmed by appropriate documents may be present at the sessions of the election commissions, in the premises for voting on the day of voting and during calculation of votes.

Approximately the same standards are in the law of **Turkmenistan**.

The powers of observers at all stages of election process are determined in greater details in the Kirghiz election law.

In **Kazakhstan** the rights of the observers, both domestic, and international, are regulated according to recommendations of OSCE. Their participation is assumed in all the election activities, first of all during opening ballot boxes, counting of votes and making the minutes of votes counting.

IV. The basic problems and prospects of perfection of the electoral standards

It is necessary to recognize, that the process of political reforms of the Central Asian states and upgrading their electoral systems in general goes on irregularly. The suffrage of the Central Asian states generally has problems.

The following are the key problems :

- ° The necessity of strengthening voters' confidence in the election commissions of all levels;
- ° not very efficient system of the voters' registration;

- ° insufficient transparency of the process of votes counting and summarizing the voting;
- ° practice of interference of local executive bodies into the job of election commissions (so-called «administrative resource »), which is the inertia of the communistic past;
- ° practice of the so-called «family voting» - a heritage of Stalin's regime which is unfortunately, still in practice in our region.

Obvious problem of late is the undeveloped legal regulations preventing the use of the so-called “black” electoral technologies in pre-election struggle. For example, during the last parliamentary elections we had to recognize elections void for the infringements which have come to light during the elections, counting of votes and summarizing the voting in 3 constituencies. But for us any experience we get while holding the elections, gives us a basis for further development of the electoral system to make it more perfect.

I am convinced, that the way to effective solving of the existing problems is close international legal cooperation.

In this direction the countries of the region maintain cooperation with such international organizations as OSCE, IFES and with many others.

Expansion of the regional and inter-regional integration of electoral bodies is especially important for the states of Central Asia in view

Presentaciones especiales § Special presentations

of the unification of the major principles of democratic election process. Recently presidents of the 12 countries, including the countries of Central Asia, signed the Convention "On the standards of democratic elections, suffrages and freedoms in the member – state of the Commonwealth of Independent States".

Besides Inter-parliamentary Assembly of the CIS member-states has passed the Resolution «On the use of international electoral standards in legal practice of the CIS and European states». It emphasizes the necessity for national governments of making further efforts in perfection of mechanisms of legal regulation of election process, facilitating the development and effective use of international electoral standards in practice of organization and holding elections.

At the end of the last year this initiative has been supported by Association of Organizers of the Elections of Central and East European countries, and basic provisions of the Convention signed by the presidents of CIS countries have underlain European Convention project on electoral standards, suffrages and freedoms.

At present in the agenda of Inter-parliamentary Assembly of CIS member- states is the issue of coordination of the approaches in unification of the standards of election process with Parliament Assembly of the European Council, Parliament Assembly of OSCE and the European Parliament.

It is a big job which, in my opinion, will allow the states of Central Asia to develop their election law.

As a chairwoman of the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan I would like to underline that the reform of the electoral system of my country, and liberalization of the electoral standards currently are the major political priority, a strategic targets which are being implemented by the Government of Kazakhstan most actively. Together with the institutes of civil society the project of making changes into the law on elections is prepared. The aim of it is further most full reflection in the election law and practice of its application of the electoral standards (principles) provisioned by the documents of OSCE and at the same time ensuring mechanisms of their implementation and guarantees of implementing of suffrages and freedoms of all the participants of the elections.

A set of measures on reforming the electoral system is related to the following:

- ° growth of parties role in election process, creation of equal conditions for their participation in electoral campaign;
- ° expansion of the citizens' participation opportunities in the elections and guarantees to candidates;
- ° formation of the stable and independent system of election commissions;
- ° Excluding from the election process of the so-called administrative resource related to service or official position, access to the state resources and capabilities.

International organizations render us invaluable assistance in this job. I would like to thank these organizations for cooperation, consulta-

Presentaciones especiales § Special presentations

tions, for their practical assistance in the development of our national election law and to express our hope for further fruitful mutually advantageous cooperation.

It is a real pleasure for me to speak about such form of constructive dialogue since our experience has not remained unnoticed and unappreciated.

The vice-president of Parliament Assembly of OSCE Igor Ostash during the discussion of the results of the election campaign in Macedonia has recommended to make use of

positive experience of Kazakhstan in preparation of amendments to the election law.

It is very important for us, in fact our common efforts are directed so that the voters could make their free and realized choice, and the country had the deputy or the president who really meet the expectations and hopes of the citizens.

In this I see the target of all the electoral bodies of the world and with all my heart I wish them a success in their hard, but such a necessary job.

BACK TO CONTENTS §

NORMATIVIDAD ELECTORAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Istvan Zsuffa

Director de programas de la ACEEEEE

Las normas electorales son un requisito para las democracias y deben de basarse en dos pilares: uno es que estos principios son comunes y básicos para la democracia y las elecciones democráticas, al igual que lo es el voto secreto universal. El otro pilar es la recopilación de las experiencias prácticas que incluyen tanto los buenos ejemplos como las situaciones críticas y las formas y los métodos de cómo evitar estas situaciones en el futuro.

Desde este punto de partida, yo creo que es muy fácil entender por qué estas normas pueden ser de utilidad para todos los países democráticos, incluyendo los países altamente desarrollados, así como los que están en vías de desarrollo. Sin embargo, es fácil decir que estas normas son útiles o necesarias, pero es muy difícil prepararlas y aceptarlas, según mi opinión.

Permítanme darles dos razones como ejemplo: la definición de los conceptos y las frases

electorales aceptables para todo el mundo requiere de un gran esfuerzo.

Por ejemplo, todos estamos de acuerdo en que el secreto del voto es un elemento básico de todo proceso electoral y que el derecho al voto secreto sea un derecho elemental de todas las personas que tengan derecho a votar. Pero si yo les pregunto a ustedes si es una obligación para el ciudadano, quizás algunos de ustedes digan que sí, pero habrá otros que digan que no. Es decir, puedo ir al lugar donde esté la urna, me pueden dar mi papeleta y entonces cabe la pregunta: ¿es realmente obligatorio entrar en la mampara para llenar la papeleta o puedo hacerlo afuera?

En mi opinión es un derecho privado decidir si yo quiero que mi voto se mantenga secreto o bien si quiero decírselo a todo el mundo, pero en opinión de otras personas el secreto significa que debo votar dentro de la mampara y no decirle a nadie puesto que mi voto en un

Presentaciones especiales § Special presentations

área abierta puede influenciar la decisión de los demás. Así es de que ahí tenemos un ejemplo muy sencillo. Entonces, aunque hablemos de algo tan elemental como es el voto secreto, de todas formas podemos tener diferentes interpretaciones y esto puede suceder también al hablar acerca de las normas electorales.

Otro problema es determinar si queremos dar un tipo de apoyo meramente formal a las elecciones o si queremos que las elecciones sean sustancialmente democráticas. También les voy a dar un ejemplo al respecto.

En octubre pasado participé en una conferencia en La Haya, en los Países Bajos, y el tema principal de la conferencia era bastante diferente al que aquí discutimos, puesto que allá se hablaba de la modernización, de la gobernabilidad y de la administración pública de los estados miembros de la OSD. Una de las ponencias presentaba un problema muy interesante, pues sugería que debíamos diferenciar entre lo cuantitativo y lo cualitativo de una democracia.

Este es un tema bastante interesante pero, ¿qué es lo que significan calidad y cantidad en relación con la democracia? De acuerdo con la explicación, la cantidad se refiere nada más a una democracia formal. Por ejemplo, esto significa que todo el mundo es igual ante la ley, pero tras esta igualdad sabemos que hay desigualdades muy fuertes dependiendo del nivel educativo, de las actitudes culturales, de la religión, de las situaciones sociales, etcétera. O sea que si queremos realmente aspirar a una verdadera democracia no podemos quedarnos satisfechos con simple y sencillamente elaborar una

democracia formal o cuantitativa sino que debemos de dar un contenido social a las instituciones y a los elementos democráticos. Esto significa que debemos encontrar mecanismos y métodos para que los diferentes grupos de la sociedad, que son formalmente iguales pero no lo son en los hechos, estén preparados para aprovechar todos los derechos y posibilidades que ofrece una democracia a sus ciudadanos.

Un ejemplo sencillo nuevamente. El derecho a votar es el mismo tanto para las personas que saben leer y escribir como para aquellos que son analfabetas o que carecen de la visión. Pero si yo les doy una papeleta a estas personas, pues no podrán hacer nada; tienen el derecho pero no lo pueden utilizar, no puede utilizar la papeleta. Entonces tenemos que prepararlos y ofrecerles instrumentos adicionales para que así todo ciudadano pueda ejercer su derecho sin importar que tenga algún tipo de discapacidad visual o que no sepa leer y escribir.

A lo mejor ustedes piensan que todo esto se aleja de las normas electorales, pero quiero enfatizar que cuando escribimos algunas palabras o algunas frases en las normas, es muy difícil hacerlo, necesitamos un verdadero trabajo de investigación para poder encontrar el contenido correcto de una frase.

Otro ejemplo: para el anteproyecto de esta Convención se habló acerca de los fondos, del financiamiento de las elecciones, de los partidos políticos y de los candidatos. Ahí hay más de una idea. Pero esta mañana cuando oíamos las presentaciones podíamos ver exactamente

Presentaciones especiales § Special presentations

qué tanto trabajo de investigación subyace a los volúmenes que se introdujeron, nada más en cuanto a esta sola frase. Si queremos adoptar normas para realmente promover elecciones democráticas, todos estos factores se tienen que tomar en consideración.

Ahora quisiera hablar acerca de las normas que preparó el organismo electoral central de la Federación Rusa. Esto se presentó en la conferencia de Funcionarios Electorales de Europa Central que sea celebró en Moscú en septiembre del 2002.

Las normas están estructuradas en cuatro grupos: el primer grupo contiene los principios generales de organización y administración de las elecciones, tales como elecciones periódicas y obligatorias que sean libres y que sean justas, considerando la composición multilingüística y multinacional de las poblaciones. Esta Convención describe los principios y establece garantías para su realización en un artículo independiente.

El segundo grupo, los principios que garantizan los derechos y libertades básicos de los electores, tales como el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos en un sufragio efectivo directo por medio de otros procedimientos que garanticen la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos y demás participantes en la elección. La disposición de oportunidades iguales para la realización de los derechos y libertades electorales tanto para hombres, como para mujeres, y en los casos que sea necesario considerar los intereses electorales de las minorías nacionales y grupos étnicos y de personas con discapacidades.

El tercer grupo se refiere a la infraestructura necesaria para organizar un proceso electoral democrático, a los métodos que determinan la forma de participar en las elecciones, en especial a los candidatos y los partidos políticos, que autorizan a observadores, agentes, etcétera. Requisitos para patrocinar la cobertura de las elecciones y las campañas electorales de los candidatos.

El propósito de estos componentes es evitar el mal uso de los recursos administrativos. Este borrador establece los requisitos que tienen que ver con los procedimientos de apelación y protección judicial de las autoridades y derechos electorales, así como una garantía adicional que especifica con más detalle los requerimientos para la organización de organismos de monitoreo electoral. También este grupo contiene obligaciones adicionales de los Estados miembros con respecto a extender la naturaleza de las elecciones y el proceso electoral. Se establece la cooperación con los Estados y las organizaciones internacionales.

A fines de noviembre del año 2002, la asociación le entregó oficialmente el borrador al presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Con la esperanza expresa de que este documento sirva como base para adoptar un documento unificado para toda Europa que establezca mecanismos adicionales, de acuerdo con el espíritu de la época, que garanticen y aseguren los derechos humanos, incluyendo los derechos electorales como su componente más importante.

Presentaciones especiales § Special presentations

En la sesión que se celebró en enero de este año, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, con base en los resultados de los debates sobre el Código Electoral que preparó la Comisión de Venecia, apoyó la propuesta para la preparación de este documento, tomando en

consideración entre otros documentos el de la Convención. Esta situación significa para mí que tenemos que continuar trabajando sobre las normas, y espero que cuando nos volvamos a reunir en la siguiente geoconferencia podamos hablar acerca de los nuevos resultados de este trabajo.

VOLVER AL ÍNDICE §

INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS: HISTORICAL CONTEXT, DEVELOPMENT TRENDS, ADVANTAGES OF CODIFICATION

A.A. Veshnyakov

Chairman of the Executive Council of the ACEEEO

In the past 10 - 15 years, the world has gone through radical changes. The new trends of world development have posed a number of new tasks. The main one of them is, we think, to define the characteristics of the future based on supremacy of international law and to create the mechanisms and procedures required for the building and functioning of a democratic world order.

We all realize very well the value of the trust in election results as a basis of public trust in state power. In the course of election campaigns we learn to respect the diversity of political views, positions, freedom of speech and information, to deal with voters openly, consider their criticisms and, based on such criticisms, correct election laws and election technologies. At the same time, we clearly see that the electoral systems of our countries have considerable potentialities for democratic development. Hence the importance of the efforts to consistently

and jointly pursue this path, developing both the political institutions and the legislative base.

Genuine democracy requires development and careful treatment. And this only stresses the fact that constant exchange of experience and information is important for “mature” democracies as well. We all know of examples of rather complicated electoral conflicts which took place in recent years in the countries of developed democracy.

On the other hand, today, we are confronted by the task of regulating the relations of nations and states belonging to different civilizations in a situation where their interdependence is growing. In other words, it is necessary to create an organized community of states, a modern world order in which the relations would be such as to ensure the stability and democratic development of this community, based, among other things, on the institution of elections.

Presentaciones especiales § Special presentations

At present, there are numerous international documents which mention the requirements to states as regards holding of democratic elections. So, now we have a certain historical store of agreed but as yet separate documents and obligations of states which are laid down in these documents. Moreover, the past decade has materially enriched this store with new practical experience in the organization and administration of elections, international monitoring of elections, analysis and generalization of election laws and electoral practices in various countries. This allowed us to set about preparing a codified act in the form of a Convention. Our aim was to incorporate in such a document all norms and obligations in the field of the conduct of democratic elections, set them forth in concrete terms, fill them with a new democratic content and, in this way, to lay a more stable international-law foundation for assurance of democratic elections.

We, law enforcers, know that the more concrete is a legal act on which elections are based, the simpler it is to conduct an electoral process, rid it of overpoliticized assessments.

While recognizing a definite political weight carried by documents in the form of recommendations or guidelines, including those adopted by the OSCE and the Council of Europe, we, however, believe that the format of an international-law document, such as a convention, which has a binding force, is the supreme form of international obligations. And, in our opinion, the importance of international-law codification of election standards can hardly be overestimated.

Firstly, such practical solution would contribute to real consolidation of the principles of election-based democracy, primarily in the countries of young democracy, to strengthening of guarantees of electoral rights and freedoms in other countries, and, therefore, to the stability in Europe.

Secondly, formulation of universal election standards in an international-law document would ensure definite protection of member countries from unjustified interference in highly sensitive spheres of their domestic life connected with the specificity of the internal political struggle.

And this is quite apart from the well known postulate that basic rights are useful only when citizens are aware of their existence and know how to use them. This approach, too, calls for codification of these rights in one documents, whose text would be accessible and clear to all citizens living in our countries.

Today, we can state with satisfaction that such work is being carried out within the framework of the Commonwealth of Independent States and is now nearing completion. I refer to the Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, which was prepared with active participation of the Central Election Commission of the Russian Federation.

On October 7, 2002, this Convention was signed by the Presidents of seven CIS states (Armenia, Georgia, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikistan and Ukraine) at a meeting of the Council of Heads of CIS States.

Presentaciones especiales § Special presentations

The Convention will enter into force after three of the signatory states perform appropriate internal procedures, providing, among other things, for its ratification by the parliaments. Preparations for ratification of the Convention are now being concluded in Russia, Ukraine and other states which signed the Convention.

In December 2002, the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS approved the Election Monitoring Recommendations for International Observers of the CIS, which were worked out on the basis of the Convention. These recommendations serve as a methodological guide for organization and conduct of monitoring carried out by international observers of the CIS to determine how much and how accurately the national election laws on, and the practices of, the declaration, preparation and administration of elections comply with the international obligations of the states, universal principles and norms of international law relating to conduct of democratic elections.

At present, practical consideration is being given to the question of the procedure for the formation and operation of the Inter-State Electoral Council which is to be formed on the basis of the election bodies of the member states of the Convention in accordance therewith.

We believe that the initiatives aimed to bring closer together the approaches in the sphere of electoral law have good prospects on the all-European scale as well. A convincing proof of this was provided by the Conference of the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) which was held

in Moscow on September 26 - 28, 2002. At this conference the heads of election bodies of 20 European countries unanimously approved a draft European Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms, which was prepared on the initiative of the CEC of Russia.

Incidentally, this draft was supported not only by the member countries of the ACEEEO but also by representatives of other countries (the Moscow conference was attended by delegations from 34 countries) and many international organizations which took part in the conference, including those from the Council of Europe and European Parliament.

The draft European Convention contains the fundamental principles on which the election standards are based and formulates practical requirements to states with regard to implementation of these principles in election laws and law enforcement practices.

These standards are structurally grouped as follows.

The first group - general principles of organization and administration of elections, such as periodic and mandatory, free and genuine, fair and open elections and, considering the multi-national, multi-language composition of the population, also the principle of language support of elections. The draft Convention describes these principles and establishes guarantees of their realization, they are set forth almost in each separate article.

The second group - principles or guarantees assuring the basic electoral rights and free-

Presentaciones especiales § Special presentations

doms of election participants, primarily, such as the right of citizens to elect and be elected; universal, equal, direct suffrage by secret ballot or other equivalent procedures guaranteeing free expression of their will by citizens and other election participants; provision of equal opportunities for the realization of the electoral rights and freedoms to men and women; in the necessary cases, consideration of electoral interests of national minorities and ethnic groups, disabled persons.

The third group - the so-called infrastructure of organization of a democratic electoral process: approaches determining the status of election participants - candidates, political parties, their authorized representatives, observers, agents; requirements to funding and information coverage of elections and election campaigns of candidates. The aim of these components is to prevent misuse of the "administrative resource." The draft sets forth and develops the requirements which concern appeal procedures and judicial protection of electoral rights and freedoms and, as an additional guarantee, specifies more in detail the requirements to organization of international monitoring of elections.

The fourth, concluding, group - additional obligations of the member states with regard to furthering the democratic nature of elections and electoral process, establishing cooperation with states and international organizations.

At the end of November 2002, on behalf of the Association of the Central and East-

ern European Election Officials the draft European Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms was officially handed over to Mr. Peter Schieder, Chairman of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. A hope was expressed that this draft would serve as a basis for adoption of a unified all-European document establishing additional mechanisms, according with the spirit of the time, for guaranteeing and assuring human rights, including electoral rights as their most important component. At its session in January of this year the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, based on the results of urgent debates on the election code prepared by the Venice Commission, supported the proposal about preparation of such a document, taking into consideration, among other thing, our draft Convention.

A European Convention on Election Standards may, indeed, become an important step forward. According to formal criteria it is a binding international-law document but owing to its innovative, public and political importance it goes far beyond these limits. The Convention may acquire not only European significance: it may possibly become one of the models of international-law regulation of highly difficult problems of formation of power by democratic means. We are firmly convinced that our joint efforts in this direction must pursue a common democratic aim of strengthening guarantees of free elections, human and civil electoral rights and freedoms.

Presentaciones especiales § Special presentations

Automated Election Technologies of the Russian Federation:

Promptness, Reliability, Accuracy

Holding of referendums, elections to legislative (representative) bodies of power and highest executive offices at the federal, regional and municipal level requires large organizational, material, financial and information resources. This problem may be solved by creation of a *state multi-level automated information system*.

1. Historical Review

The idea of using automatic information processing facilities in the course of preparation and administration of election campaigns was first officially set forth in the Concept for the Creation of the **State Automated System of the Russian Federation “Vybory”** (SAS “Vybory”), approved by the resolution of the CEC of Russia on July 12, 1994. The main provisions of the concept were based on the positive experience of the country in the use of computers and telecommunications in the course of the preparation and administration of the elections held in December 1993 and on the analysis of the world practice. The development and building of SAS “Vybory” was mainly completed in early 1996. In 1995 - 1996, automation facilities, which ensure functioning of SAS “Vybory,” were set up at the CEC of Russia, 88 election commissions of the subjects of the Russian Federation, 255 district election commissions, 2774 territorial election commissions, 40 Russian diplomatic and consular missions abroad. In May 2000,

the State Automated System of the Russian Federation “Vybory” was put into service and has now become an inalienable part of the election system of the Russian Federation. SAS “Vybory” is an organizational and ordered system of documented information and information technologies using computer and telecommunications facilities which realize the processes of gathering, processing, accumulating, storing, searching for and disseminating the information required for the preparation and administration of elections and referendums, processing of their results and prompt announcement of this information to voters.

During the period of operation of SAS “Vybory” about 7000 election campaigns have been conducted in the Russian Federation: 60 campaigns of the federal level (including by-elections to the State Duma of the Federal Assembly in separate districts), 1500 campaigns of the regional level, and over 5300 campaigns of the municipal level. The system was used in all federal elections, 90 percent of regional elections (99 percent of elections in 2000) and over 60 percent of municipal elections.

2. Organizational Structure of SAS “Vybory”

The structure of SAS “Vybory” corresponds to the structure of the election system of the Russian Federation. This is a territorially distributed system, with its elements set up practically in all cities and district centers of the Russian Federation.

Presentaciones especiales § Special presentations

The main user of the system is the CEC of Russia, which:

- establishes the general procedure for the management of the property complex of SAS “Vybory,” including its regional fragments, during preparation and administration of elections and referendums and in the period between elections;
- determines the guidelines for the development of SAS “Vybory” and the rules for its use at all levels of the electoral process;
- concentrates information resources, forms databases.

In the regions the system is used by election commissions of the subjects of the Russian Federation, other authorized commissions. The software and hardware facilities of SAS “Vybory” are operated by system administrators who work under the direction of chairmen of the relevant election commissions.

Centralized control over the operation and development of SAS “Vybory” is exercised by the CEC of Russia and the Federal Center of Information Technologies (FCIT) under the CEC of Russia, with the subjects of the Russian Federation dealing independently with problems of the regional and local significance, given preservation of the general integrity and serviceability of the system and compliance with the provisions of the federal laws on elections and referendums.

Organizationally SAS “Vybory” is an inter-linked complex of information centers and ser-

vices which are operated by election commissions and interact to provide informational support for the activity of election commissions of all levels in accordance with the requirements of the CEC of Russia.

The organizational, informational, technical and methodological support for the operation of SAS “Vybory” is provided by the FCIT under the CEC of Russia, established by a decree of the President of Russia. The FCIT coordinates the activity of various links of the organizational structure of the system; directs the use of SAS “Vybory” in the course of preparation and administration of elections and referendums of all levels and in the period between elections; provides informational support for the activity of the CEC of Russia; works out the strategy of further informatization of the electoral system of the Russian Federation.

In SAS “Vybory” the complexes of automation facilities of precinct election commissions consist of experimental ballot scanners intended for automatic vote counting. Since 1995, scanners have been used in the conduct of elections in several regions.

3. Software and Hardware of SAS “Vybory”

The software of SAS “Vybory” is a combination of system and special-purpose software products.

Special-purpose software (SPS) is a package of multi-purpose and multi-functional programs developed in Russia, which provide for accomplishment of the tasks of SAS “Vybory” both

Presentaciones especiales § Special presentations

in the course of elections and in the period between elections. Such tasks, which are dealt with by election commissions of the Russian Federation, include the following:

- planning of election districts and precincts;
- determination of boundaries of election precincts with reference to residence addresses of voters;
- entry and correction of the personal information about voters;
- searching for voters in accordance with one of or several criteria;
- control over receipts to and expenditures from electoral funds during elections;
- maintenance of databases of normative legal acts regulating the conduct of election campaigns of the federal and regional levels;
- preparation of a plan of electoral actions provided for by law in preparation for, and administration of, elections (referendums);
- gathering, storage and processing of the data concerning the opening of polling stations, the progress and results of elections (referendums);
- formation of reports and information about the opening of polling stations, the progress and results of elections (referendums) and their visual presentation;
- transmission of data concerning the opening of polling stations, the progress and results of elections to higher election commissions;
- registration of election blocs and initiative groups;

- work with lists of candidates nominated by electoral associations and blocs in a proportional and a majority election system;
- nomination and registration of candidates;
- identification of candidates whose nomination and registration is contrary to law;
- distribution of deputy mandates in a proportional election system;
- preparation of information for the mass media.

The special-purpose software is realized in the form of *functional task complexes*.

At present, there are the following task complexes, which automate:

- registration of voters;
- electoral process (“Planning,” “Territory,” “Candidate/Deputy,” and “Results”);
- preparation of cartographic data;
- maintenance of records of the personnel of election commissions;
- registration of, and control over, the use of electoral funds;
- document-processing;
- provision of legal information relating to elections.

4. Security of SAS “Vybory”

Considering the purpose of SAS “Vybory” and the importance of the data received over its channels in the course of voting and determination of election results, the assurance of information security and reliable operation of the system is one of the central problems in the creation and introduction of SAS “Vybory.”

The need to ensure the security of information in SAS “Vybory” is due to the relevant provisions of Russian Federation laws and, specifically, the requirements of the federal laws “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum” and “On Information, Informatization, and Protection of Information.” The information resources of SAS “Vybory” contain confidential information, including personal data, which is required by Russian Federation laws to be protected most thoroughly.

What we mean by “information security” of SAS “Vybory” is the protection of the system, its operation and the information which it contains from accidental or intentional interference, protection from interference with the software of SAS “Vybory” and from unauthorized access to the system facilities.

In the course of its operation and continuous improvement SAS “Vybory” has become something more than a mere reference information system. Today, it is an inalienable element of a democratic electoral process, an important instrument of stabilization of political and social processes in Russian society.

5. Development of the Legislative Base of SAS “Vybory”

The legal base of SAS “Vybory” is being constantly improved.

Some time ago, Federal Law No. 20 of January 10, 2003 “On the State Automated System of the Russian Federation ‘Vybory’” entered

into force. This law is unique in that it is the first law dealing with a specific automatic system. This event has become a kind of precedent signifying a new approach to the role and place of the achievements of information technologies in elections and referendums in the contemporary world. The importance of a product of automation has thus been recognized at the legislative level and its status and method of utilization have been established legislatively. As a result, SAS “Vybory” has officially acquired a new quality of an *instrument of state organization* and, in a sense, a guarantor of the reliability, objectivity and accuracy of representation of a highly important state process - conduct of elections and referendums.

At the new stage, SAS “Vybory” has acquired a legal foundation; a stable image of informationally open and accurate system; collective experience in its use; technical possibilities for building up its information resources and developing its versatile application in the public interests, integration with other systems.

All this is an important prerequisite for further development of the system in a field in which the success of SAS “Vybory” is beyond any doubt - in the field of *provision of socio-political information services to the country, based on real electronic data of high accuracy*.

The creation and introduction of the system made it possible to automate the entire process of organization and administration of elections, make this process transparent and controllable; it contributed to the assurance of the electoral rights of citizens in accordance

with the Constitution and election laws of the Russian Federation, universal principles and norms of international law in the field of organization of the electoral process. SAS “Vybory” has significantly increased the speed of processing and transmission of the information relating to the electoral process.

Under the Russian election laws the data relating to the progress and results of voting, which has been received by means of SAS “Vybory,” is preliminary information which has no legal significance. Final data is obtained by processing the protocols of election commissions of various levels. However, all past election campaigns have shown that preliminary voting results received over the channels of SAS “Vybory” practically did not differ from the corresponding data of protocols of election commissions.

The Federal Law “On the State Automated System of the Russian Federation ‘Vybory’” specifies how a legal force is to be imparted to the documents prepared with the use of SAS “Vybory” (Article 12):

- ° A paper document prepared with the use of SAS “Vybory” in accordance with the federal laws shall acquire a legal force after it is signed by the competent officials.
- ° An electronic document prepared with the use of SAS “Vybory” shall acquire a legal force after it is signed by competent officials using electronic digital signatures.
- ° A protocol, a summary table of voting results, other summary documents prepared in an electronic form with the

use of SAS “Vybory” shall acquire a legal force in the procedure established by the previous paragraph after genuineness of all initial documents on the basis of which the summary electronic document was prepared has been subjected to mandatory verification carried out in the established procedure with the aid of open keys of electronic digital signatures.

Today, SAS “Vybory” is an important instrument of establishment, consolidation and development of a law-based electoral process in the Russian Federation. The system is designed so that it may be tuned to the existing election laws and to modifications thereto. On the other hand, practical utilization of the system exerts a definite reciprocal influence on the development of the legislation.

6. New Technological Infrastructure of Elections and International Electronic Integration

The creation of SAS “Vybory” is an important event not only for Russia but also for the *international community*. It represents unique experience in the world practice, when an automated information system is used in the socio-political process of the development and establishment of democracy. Great interest in SAS “Vybory” is displayed in the countries of the Commonwealth of Independent States, in several countries which are members of the Association of Central and Eastern European Election Officials. Positive assessments have been received from the International Foundation for

Presentaciones especiales § Special presentations

Electoral Systems, international observers, including those from the Organization for Security and Cooperation in Europe, according to which SAS “Vybory” not only ensures the transparency of elections but also increases the trust of voters in election results and accelerates to the maximum (considering the territory and the time zones) the processing of voting results and their announcement to the population of the country.

The efficiency of SAS “Vybory” was demonstrated when the system was used in the preparation and administration of the past federal election campaigns. Thus, by 8 a.m. on December 20, 1999 (the elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation were held on the previous day - December 19) 67 percent of the protocols of voting results of precinct election commissions were processed. At the presidential elections in the Russian Federation (March 26, 2000) the data received from 93 percent of the precinct election commissions was processed and, therefore, the opinion of over 100 million voters was established by 6 a.m. on March 27, 2000.

These efforts and the Russian experience were reflected in the international documents mentioned above. Thus, according to the Convention on Election Standards, Electoral Rights

and Freedoms in the Member States of the CIS (Clause 2i of Article 19) it is necessary to:

take measures guaranteeing impartiality in the coverage of the election campaign by the mass media, including such coverage on the Internet, impossibility of putting legal or administrative obstacles to a non-discriminatory access to the mass media for political parties and candidates; form a single data bank of results of elections-related public polls, with the data from this data bank being available on request to electoral process participants and international observers for examination or copying; introduce new information technologies which ensure openness of elections, raise the trust of voters in voting and election results.

Thus, it can be confidently stated that application of information technologies in the electoral process has a considerable public and civil potential. As they are developed still further these technologies can not only ensure the maximum automation of the electoral process: they may become the most objective mechanism of verifying determination of voting results. We, in the Russian Federation, are ready for constructive cooperation and exchange of experience in this sphere with foreign colleagues in the name of democracy and progress.

BACK TO CONTENTS §

CONVENTION ON ELECTION STANDARDS, ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS*

*Explanatory Note to the Draft Convention
“On Election Standards, Electoral Rights
and Freedoms”*

The Convention “On Election Standards, Electoral Rights and Freedoms” was drafted with the aim of summarizing in a legally binding international-law act the experience of legal regulation and administration of democratic elections accumulated by the Council of Europe and various states; specifying and amplifying the basic provisions set forth in Article 3 of Protocol No. 1 (entered into force in 1954) to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (November 4, 1950, entered into force on September 3, 1953) and in the other documents; defining the international-law features of the

modern democratic electoral process in new integrated Europe.

The draft Convention consists of 27 articles which are grouped in four blocks. The first block deals with the standards of democratic elections, with the list of such standards including election principles: periodic and mandatory, free, genuine, fair, open and public elections based on universal and equal suffrage and held by secret vote or by equivalent free voting procedures assuring to voters the freedom of voting with effective judicial protection, effective civic (public) and international monitoring.

This list also includes language guarantees, which is particularly important for ensuring participation in elections of national minorities and ethnic groups, small indigenous peoples and

* The Draft Convention On Election Standards, Electoral Rights and Freedoms was approved by the participants in the international conference of the Association of Central and Eastern European Election Officials, which has a consultative status in the Council of Europe. The conference was held in Moscow (Russian Federation) on September 26 – 28, 2002

Presentaciones especiales § Special presentations

nationalities. The principle of openness and publicity as an inalienable component of the mechanism of efficient management of state affairs keynotes all organizational elements of the modern electoral process. An important element of a new approach to the development of international election standards is introduction of a mechanism guaranteeing the electoral rights and freedoms of election participants.

The second block of the draft Convention defines the status of election participants and the technological infrastructure of the organization of the modern electoral process, the fundamentals of the mechanism assuring realization of equal legal possibilities for all election participants. The new approaches are based on a more efficient and concrete procedure of public monitoring of elections, on stronger judicial guarantees.

The draft Convention lays down the fundamentals of the status and powers of observers, candidates' agents, the procedure for filing complaints against violations of the electoral rights and freedoms of election participants with courts and other bodies as well as the basic principles of information coverage of elections and election campaigns of candidates, political parties (coalitions) in the mass media and telecommunications media. In view of the fact that corruption is becoming one of the factors undermining the trust of citizens in institutions of state power, in elections generally, and the development of measures for preventing financial abuses must pass from the sphere of recommendations to the sphere of concrete international obligations the draft Convention lays

down the general principles for the formation of a transparent funding mechanism of elections and election campaigns of candidates, political parties.

The third block of the draft Convention defines the parameters of the status and powers of international observers. The presence of international observers contributes to the publicity and openness of elections. On this basis international observers are granted wide and real powers and required to perform their functions and exercise their rights abiding by such principles as neutrality and impartiality, refusal to express any preferences for participants in the electoral process before the end of voting, non-interference in the electoral process.

The concluding block of the draft Convention sets forth the measures which must not be regarded as discriminatory in the legislative regulation of the national electoral process; it defines the obligations of the States Parties to the Convention and regulates the matters relating to the signing, ratification and entry into force of the Convention.

In general, introduction and concrete formulation of the European election standards will give a new political and legal impetus to synchronization and harmonization of the international and national legal realm, realization of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, preparation and administration of democratic elections. It will reduce certain inconsistency, separation and duplication of the relevant rules and recommendations contained in the documents of various international orga-

Presentaciones especiales § Special presentations

nizations, impart a binding international-law significance to the standards of democratic elections and to the measures guaranteeing the electoral rights and freedoms of participants in the electoral process.

Formulation of election standards, electoral rights and freedoms in the format of a European convention will make it possible to lay a more solid international legal foundation for the activity of the European Court of Human Rights which affords legal protection of the rights and fundamental freedoms of a human being and a citizen.

The structure of the draft Convention and the headings of its articles are as follows:

- ° Preamble
- ° Article 1. Election Standards
- ° Article 2. Free Elections
- ° Article 3 Periodic and Mandatory Elections
- ° Article 4. Genuine Elections
- ° Article 5. Fair Elections
- ° Article 6. Open and Public Elections
- ° Article 7. Official Language of Elections
- ° Article 8. Universal Suffrage
- ° Article 9. Equal Suffrage
- ° Article 10. Direct Suffrage
- ° Article 11. Secret Voting and Other Equivalent Forms Guaranteeing Freedom of Voting
- ° Article 12. Assurance of Equal Legal Conditions and Additional Possibilities for Participation in Elections
- ° Article 13. Preparation and Administration of Elections by Independent Election Bodies

- ° Article 14. Status of Political Party (Coalition), Candidate at Elections
- ° Article 15. Status and Powers of National Observers, Agents of Candidates
- ° Article 16. Funding of Elections and Election Campaigns of Candidates, Political Parties (Coalitions)
- ° Article 17. Information Support of Elections and Election Campaigns of Candidates, Political Parties (Coalitions)
- ° Article 18. Complaints Against and Responsibility for Violation of Electoral Rights and Freedoms, Election Laws
- ° Article 19. Status and Powers of International Observers
- ° Article 20. Measures Not to Be Considered Discriminatory or Contrary to this Convention
- ° Article 21. Obligations of States Parties to the Convention
- ° Article 22. Rights Granted Irrespective of this Convention
- ° Article 23. Signing, Ratification and Entry into Force of the Convention
- ° Article 24. Accession
- ° Article 25. Presentation of Information
- ° Article 26. Denunciation
- ° Article 27. Notification

The Draft Convention On Election Standards, Electoral Rights and Freedoms was approved by the participants in the international conference of the Association of Central and Eastern European Election Officials, which has a consultative status in the Council of Europe. The conference was held in Moscow

Presentaciones especiales § Special presentations

on September 26 - 28, 2002 (Russian Federation).

CONVENTION ON ELECTION STANDARDS, ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS

The Member States of the Council of Europe, parties to this Convention (hereinafter referred to as the Parties),

considering the aims and principles of the Statute of the Council of Europe,

reaffirming the importance of the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights which establish that the will of the people as expressed in periodic and genuine elections shall be the basis of the authority of government;

being convinced that the recognition, observance and protection of human and civil rights and freedoms, including the right to elect and be elected, is one of the supreme aims of the state and the international community, an inalienable condition for further strengthening of cooperation between the states and nations in the name of the realization and protection of ideals and principles which constitute their common democratic asset,

relying on the experience accumulated by the Council of Europe, other international organizations and also the Member States of the Council of Europe in guaranteeing and protecting the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen,

wishing to contribute to the development of democratic traditions of expression of the people's will in elections on the basis of real political pluralism and a multi-party system, in the conditions of the supremacy of the constitution (other fundamental laws of the state) and national laws relying on the universally accepted norms and principles of international law,

being convinced that democratic elections are one of the political and legal instruments of a stable civil society and sustainable development of a law-based state,

being resolved to implement the provisions of this Convention on the basis of the national legislation and the appropriate national policy, have agreed as follows:

Article 1 **Election Standards**

1. The Parties believe that democratic elections are one of the supreme direct expressions of the power and will of the people, the basis of election of elective bodies and elective officials.

2. The Parties recognize that the election standards are the following:

2.1. the right to elect and be elected to bodies of state power and bodies of local administration (bodies of local self-government), other bodies of popular (national) representation, elective state and municipal offices;

2.2. free, periodic and mandatory, fair, genuine, free, open and public elections;

2.3. participation in elections based on universal and equal suffrage, held by secret vote or

Presentaciones especiales § Special presentations

by equivalent forms ensuring free expression of the voters' will;

2.4. guarantees of realization as well as the judicial and other protection of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen;

2.5. effective public control over and impartial international monitoring of elections.

Article 2

Free Elections

1. The supremacy of the constitution, other fundamental laws of a state, laws shall be the legal basis for holding free elections in accordance with the universally accepted principles and norms of international law, international treaties.

2. Elections shall be held on the basis of the constitution and also other statutory acts which are adopted by duly authorized bodies, officials and enter into force before the beginning of the election campaign so as to assure equal legal conditions and possibilities of full-fledged participation in elections to all election participants.

3. Observance of the principle of free elections makes it possible for voters and other election participants to choose, without coercion, threat of coercion or any other unlawful influence, whether to participate or not to participate in elections in the forms allowed by law and by lawful methods, without fear of punishment, influence or compulsion, specifically, depending on voting and election results.

4. Participation of a citizen in elections shall be free and voluntary. Nobody shall influence

a citizen to compel him to participate or not to participate in elections and/or electoral actions (procedures). Nobody shall compel a voter to vote for or against any definite candidate (candidates), any definite list of candidates of a political party (coalition) or prevent a voter from freely expressing his will. No voter shall be compelled by anybody to declare how he intends to vote or has voted. It shall not be allowed to gather and/or publish (disseminate) personal information about voters who have or have not taken part in the voting.

5. Each voter shall be entitled to equal and free access to an election precinct and a polling station in order to exercise his right to participation in free voting.

6. The obligation of a citizen to participate in the voting laid down by the constitution and/or law does not constitute a restriction on the realization of the principle of free elections.

7. Foreign nationals, foreign legal entities, international political movements shall not be allowed to unlawfully participate in any activity with the calling and holding of elections, in the funding (including donation of funds) of the election campaign of candidates, political parties (coalitions) intending to participate or participating in elections, in the activity of other organizations which are directly or indirectly associated with a political party (coalition) or are under its influence or control and contribute to the achievement of the aims of a political party (coalition) in the course of the preparation and holding of elections.

Article 3

Periodic and Mandatory Elections

1. The Parties believe that elections must be held at reasonable intervals established by the constitution and/or law so that election of elective bodies and elective officials should be always based on the free will of the people (voters). As a rule, the period of powers of a legislative (representative) body, other representative bodies shall not exceed five years.

2. The time of the beginning and end of voting in elections as well as the duration of the voting period shall be established so as to provide the most favorable and equal legal conditions for the expression of the will of all voters.

3. No actions shall be taken or calls made that incite or aim to incite disruption, cancellation or postponement of elections called and held in accordance with the constitution and/or laws.

4. When a state of emergency or martial law has been imposed over the entire territory of a country or in some of its areas the constitution or laws may impose restrictions on the electoral rights and freedoms with the indication of their scope and period, and the date of elections may be postponed.

Article 4

Genuine Elections

1. Observance of the principle of genuine elections ensures determination of a freely expressed will of voters and its direct realization.

2. Genuine elections shall provide to voters a real and law-based possibility to elect candi-

dates, lists of candidates of political parties (coalitions). In genuine elections there is real political pluralism, ideological diversity and a multi-party system realized through the functioning of political parties (coalitions) whose lawful activity is under the legal protection of the state.

3. In genuine elections voters shall have timely and free access to the information about candidates (lists of candidates), political parties (coalitions) and about the electoral process and a candidate (candidates), political parties (coalitions) shall have access to the mass media and telecommunications media on equal legal conditions.

4. Electoral actions and procedures shall be carried out in the procedure and within the periods that allow candidates, political parties (coalitions) and other election participants to organize a full-fledged election propaganda campaign.

5. Genuine elections shall ensure fair legal conditions for nomination, registration, refusal or cancellation of registration of candidates, lists of candidates of political parties (coalitions) and for participation of all political parties (coalitions) in the election campaign. Requirements to registration shall be established in good time before the commencement of the election campaign; they shall be clear, definite, free from any conditions which may serve as a basis for discriminatory restrictions or possible abuses and shall be applied in a uniform manner.

6. Each candidate and each political party (coalition) participating in elections shall be able to file complaints about violations of the elec-

Presentaciones especiales § Special presentations

tion laws and appeal voting and election results in courts and/or other bodies in the procedure and within the period established by laws.

7. Elected persons who received the required number of votes, established by the constitution and/or laws, shall duly assume office in the procedure and within the period established by the constitution and/or laws, thereby admitting their responsibility to voters, and shall remain in office until the period of their powers expires or these powers are terminated otherwise in the procedure regulated by the constitution, laws in accordance with the democratic parliamentary and constitutional procedures.

Article 5

Fair Elections

1. Observance of the principle of fair elections ensures equal legal conditions to all election participants.

2. Fair elections shall guarantee:

2.1. universal and equal suffrage;

2.2. equal legal conditions for participation of each candidate or each political party (coalition) in an election campaign;

2.3. public, timely and full funding of elections, election campaigns of candidates, political parties (coalitions) and disclosure of information about all expenditures incidental to the preparation and administration of elections, election campaigns of candidates, political parties (coalitions);

2.4. honest performance of electoral actions and electoral procedures provided for by laws, specifically during voting and vote counting;

rapid provision of full information about all voting results, beginning from the level of election precincts, including provision of the possibility for observers to receive official copies of protocols of voting and/or election results from election bodies with subsequent official publication of all voting and election results within a reasonable time;

2.5. organization of the electoral process by impartial election bodies (other bodies duly authorized therefor by law), working collectively, openly, publicly and independently within the scope of competence and powers granted to them by the constitution and/or laws;

2.6. quick and effective adjudication by courts and other bodies and officials, duly authorized by law, of complaints and statements about violation of election laws, including violation of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, a candidate (candidates), political parties (coalitions) and other election participants, within the time frame of various stages and procedures of the electoral process.

Article 6

Open and Public Elections

1. Elections shall be prepared and held openly and publicly.

2. Decisions of bodies and officials, which are adopted within the scope of their competence and relate to the calling, preparation and administration of elections, the assurance and protection of the electoral rights and freedoms of election participants, shall be officially published or made known to the general public by

Presentaciones especiales § Special presentations

other methods in the procedure and within the period established by laws.

3. Statutory acts affecting the electoral rights, freedoms and obligations of a human being and a citizen shall not be applicable until they are officially published.

4. Statutory acts which restrict the electoral rights and freedoms of a citizen and do not conflict with the international obligations of a state shall have no retroactive legal force.

5. Observance of the principle of open and public elections must ensure creation of legal conditions for the exercise of effective public control over, and for impartial international monitoring of, elections.

6. Realization of the principle of open and public elections shall not extend to the secrecy of will expression and voting of a voter.

Article 7

Official Language of Elections

Elections shall be called, prepared and administered with the use of the national language and, in the cases and in the procedure established by the constitution and/or laws, other statutory acts, also with the use of official languages of the parts of the territory of a state, languages of small peoples and nationalities, national minorities and ethnic groups in the territories of their compact settlement.

Article 8

Universal Suffrage

1. Observance of the principle of universal suffrage means the following:

1.1. each citizen who has attained to the age established by the constitution and/or law has the right to elect and be elected to the bodies of state power and local self-government, other bodies of popular (national) representation, elective offices on the terms and in the order provided for by the constitution and/or laws, other statutory acts and this right is realized irrespective of any discriminatory restrictions and privileges, including those based on physical or other disabilities (infirmities) of a person (invalidity, etc.). The right to elect may be granted to a person who has attained to the age of majority, when the person is able independently and in the full degree exercise his rights and discharge his duties; the right to be elected may be granted upon attainment to the aforementioned age but such age shall not be older than 25 years unless otherwise provided by the constitution and/or laws with respect to candidates for certain elective offices, in particular, the office of Head of the State and/or the highest-ranking official of a territorial unit within a federative (federal) state, candidates to parliaments ;

1.2. possibility and/or mandatory possession of the citizenship;

1.3. residence of the voter in the territory where the elections are held; the requirement to the period of residence may be imposed only at regional and/or local elections and such period of residence shall not exceed six months, unless a longer and more reasonable period is established to assure electoral rights of the representatives of national minorities and/or eth-

Presentaciones especiales § Special presentations

nic groups of voters, voters of the given territory as a whole;

1.4. the right to elect and be elected is enjoyable by citizens who lawfully reside (stay) outside the territory of their state;

1.5. everyone has the right of free access to an effective, impartial and equitable procedure of state registration of voters or other voter registration established by law, on the basis of the documents and information indicated in laws and to the documentary information about himself (personal data), including such information on computer-readable media, the right to correct this information to ensure its completeness and accuracy, and also the right to know who and why uses or have used this information, to whom it has been supplied. A voter has a guaranteed right to receive information about his inclusion on a voter list and appeal, in a court and/or in some other procedure established by law, the refusal to include him on, or his removal from, a voter list or any inaccuracy in the information about voters. Registration of voters may be carried out on a permanent (regular) basis and the information about voters shall be updated at least once a year or within other reasonable periods conditioned by the nature of the voter registration procedure and its realization. Voter lists shall be made available for examination and additional correction. Voters who settled down in the territory of an election precinct after the voter lists had been made available for examination and voters who were not put on the voter list without any valid reasons shall be addition-

ally included by the election body on the voter list (or additional voter list);

1.6. the right to elect and be elected shall not be enjoyable by persons who have not attained to the age established by the constitution and/or laws. The electoral rights and freedoms, including the right to elect and/or be elected, may be restricted by law for persons pronounced by a court to be incapable and persons serving a criminal sentence which has come into legal force.

2. Neither shall discriminatory restrictions, such as non-inclusion on voter lists or in other electoral documents, be allowed in respect of persons who do not have the minimum educational level, do not speak the national language or on other similar grounds and such persons shall not be prevented from the exercise of their right of access to documentary information (personal data) about themselves.

Article 9

Equal Suffrage

1. Observance of the principle of equal suffrage means the following:

1.1. each voter has one vote or the same number of votes as other voters; his vote has the same weight as votes of other voters and the equal weight of a voter's vote cannot be affected by the electoral system used in the state;

1.2. when voting is conducted on the basis of (single-mandate and/or multi-mandate) territorial constituencies and election precincts these constituencies and precincts shall be formed on a fair basis, so that voting results

Presentaciones especiales § Special presentations

should reflect most accurately and fully the will of the voters who participated in the voting. One of the principles to be used in the formation of constituencies and precincts may be the equal number of voters, with a minimum allowable deviation from an average representation quota for a constituency and with due regard to compact settlement of national minorities and ethnic groups;

1.3. all citizens shall have equal legal conditions for nomination of their candidatures at elections and for participation in nomination of candidates.

2. Voters shall vote in election precincts at polling stations equipped for voting by election bodies.

3. In the cases and in the procedure provided for by law a voter may be given an opportunity to exercise his right to elect using such forms of voting as voting outside a polling station, postal voting, voting on the basis of an absentee certificate, early voting, voting on the basis of a power of attorney or other forms of voting which assure maximum convenience to voters, including persons with physical and other disabilities (infirmities) or persons staying at a hospital, at an old people's home or at some other place where they stay temporarily or permanently, and free and secret personal expression of their will.

4. A candidate shall not take advantage of his position or official status to gain election and for nomination and/or election of other candidates, lists of candidates. The list of violations of the principle of equal suffrage and

the responsibility for such violations are established by law.

Article 10

Direct Suffrage

1. Observance of the principle of direct suffrage means that at elections to the national legislative body (parliament), regional, local and other representative bodies voters directly vote for the candidate, candidates, list of candidates they want to be elected or against the candidate, candidates, list of candidates.

2. All deputy mandates of one of the chambers of the national legislative body (parliament) shall be open to free competition between candidates and/or lists of candidates in the course of general elections.

3. If the parliament consists of two chambers and some of or all mandates of the other chamber of the parliament are not open to free competition between candidates and/or lists of candidates in the course of general elections and also if elective offices are not filled directly in the course of general elections, this does not contradict the provisions of this Convention.

Article 11

Secret Voting and Other Equivalent Forms Guaranteeing Freedom of Voting

1. The rights of citizens to secret voting shall not be restricted or infringed in any way and by anything.

2. Elections shall be held by secret voting or by other equivalent forms of voting which ensure free and secret expression of the voter's will.

3. Observance of the principle of secret and free voting in the forms established by law means exclusion of any kind of control whatsoever over the expression of voters' will and provision of equal legal conditions for making a free choice between candidates, lists of candidates of political parties (coalitions).

Article 12

Assurance of Equal Legal Conditions and Additional Possibilities for Participation in Elections

1. The Parties recognize the need to take further measures, including legislative measures, to assure to women fair and real legal conditions, equal to those enjoyed by men, for realization of the right to elect and be elected to elective bodies and elective offices both personally and as a candidate (on the list of candidates) of a political party (coalition) in accordance with the conditions and procedure provided for by the constitution and/or laws, other statutory acts.

2. The Parties also recognize the need to take further measures, including legislative measures, to guarantee persons with physical and other disabilities (infirmities) and other categories of the population (representatives of indigenous and small peoples, nationalities, other national minorities, ethnic groups) additional conditions, if they need them, for participation in elections, specifically for realization of the right to elect and be elected personally or as representatives of a political party (coalition), to participate in the voting with the aid of persons indicated in laws.

Article 13

Preparation and Administration of Elections by Independent Election Bodies

1. Preparation and administration of elections, including determination and official publication of the voting and election results, safekeeping of electoral documents (ballots, protocols) up to the expiry of their safekeeping periods, assurance of the electoral rights and freedoms of election participants, shall be carried out by collective election bodies headed by the central election body, acting independently, impartially, within the scope of competence and powers established by the constitution and/or laws, other statutory acts.

2. The procedure for the formation of election bodies, their powers and the period of these powers, organization of their activity as well as the grounds, procedure and period for dissolution of an election body or early termination of the powers of its member (members) shall be established by law. As a rule members of election bodies shall be persons who are knowledgeable in the field of organization of the electoral process or have experience in the preparation and administration of elections, including representatives of political parties (coalitions), national minorities and ethnic groups.

3. Resolutions of election bodies shall be adopted by a majority and, in the cases provided by law, qualified majority of the whole number of votes of members of the election body.

4. No structures (bodies, organizations) shall be formed or allowed to operate which super-

Presentaciones especiales § Special presentations

sede the election bodies indicated in Paragraph 1 of this article, or perform fully or partially their functions, or obstruct or unlawfully interfere with their lawful activity, or otherwise appropriate the status, functions and powers of the said election bodies.

5. Members of an election body shall not be bound by any decisions and other documents of political parties (coalitions) to which they belong and which nominated them to the election body. During their term of office as members of a permanent election body, its members may suspend their membership in a political party (coalition) or other political organizations. The bodies and officials that appointed members of an election body have no a right to recall them.

6. Any decision, action (omission) of an election body may be appealed in the election body specified by law and/or in a court, in the procedure provided for by law. A higher election body may reverse the decision of a lower election body if this decision conflicts with law or has been taken in violation of the established competence, and may either take a decision on the substance of the matter set forth in the appeal or send the relevant documents for new consideration to the lower election body whose decision was reversed.

Article 14

Status of Political Party (Coalition), Candidate at Elections

1. Each citizen, individually or together with other persons, shall be entitled to:

(a) freely express political views and political preferences;

(b) seek election to elective offices, personally or as a representative of a political party (coalition), i.e., nominate and/or propose his candidature for nomination as a candidate, on the list of candidates of a political party (coalition);

(c) search for, obtain and communicate information about the electoral process and make a sound personal choice;

(d) freely travel over the country and/or the territory of the constituency (the territory where elections are held), while participating in an election campaign on an equitable basis with other election participants;

2. Each citizen shall be entitled, on the equal conditions with other citizens, to join or, together with other persons, to organize a political party (coalition) on a lawful basis for the purpose of participation in elections, including such participation in the form of nomination of candidates, lists of candidates.

3. Each candidate and each political party (coalition) shall be entitled to have their political and electoral rights and freedoms safeguarded by law and protected.

4. The States Parties to this Convention shall make arrangements for informing citizens and other election participants about the legislative requirements to the procedure for nomination and registration of candidates, lists of candidates of political parties (coalitions), about the status of candidates, political parties (coalitions) participating in elections, about the periods for

Presentaciones especiales § Special presentations

the performance of electoral actions and procedures and also about the statutory acts and their provisions relating to the preparation and administration of elections.

5. In the cases and in the procedure provided for by laws nomination and registration of candidates, lists of candidates of political parties (coalitions) may be carried out by collection of the number of voters' signatures established by law or payment of an electoral (monetary) deposit or by means of other procedures which take into account, among other things, the parliamentary status of a political party (coalition), the number of votes received by a political party at the previous elections to the national legislative body (parliament).

The number of signatures established by law shall not exceed 2 percent of the number of voters in the given constituency; the size of the electoral deposit shall not be burdensome for the candidate, political party (coalition). The law shall specify the minimum number (percentage) of votes that has to be received by a candidate, list of candidates of a political party (coalition) for the electoral deposit to be returned.

The law shall fully and clearly establish the duration of the signature collection period, the deadline for submission of the signatures for verification as well as the procedure for verification of signatures and for pronouncing them to be bona fide or otherwise. The law may provide for verification of all signatures or for selective verification of a fixed quota thereof.

6. A decision to register a candidate, lists of candidates of a political party (coalition) par-

ticipating in elections may be reversed by courts and/or election bodies in the procedure and within the periods established by laws.

7. The States Parties to this Convention may legislatively establish the number (quota) of votes required by political parties (coalitions) to participate in the distribution of deputy mandates in accordance with the voting results at elections. The procedures regulating vote counting, determination of voting and election results, declaration of a person to be elected and distribution of mandates between candidates, lists of candidates of political parties (coalitions) shall be established by law.

Article 15

Status and Powers of National Observers, Agents of Candidates

1. Each candidate and/or each political party (coalition), other election participants indicated in laws shall be entitled, observing the procedure and conditions established by laws, to appoint their observers to be present at election bodies during voting, vote counting and determination of election results as well as in other cases provided by law.

2. National observers may also be appointed by non-governmental public organizations.

3. The rights and obligations of observers and agents of candidates shall be defined by law and other statutory acts adopted by the bodies which call and/or administer elections.

4. Observers, agents shall be granted the following basic rights:

Presentaciones especiales § Special presentations

4.1. to examine election documents (with the exception of documents which affect the interests of national security or contain confidential information about voters), receive information about the number of voters on voter lists and the number of voters who took part in the voting as provided by Paragraph 2, Article 9 of this Convention;

4.2. to be present at the office of the election body and at the polling station and observe the collective (public) work, including meetings of the election body, and also the voting, other electoral procedures;

4.3. to be present at early voting, voting outside the polling station, other forms of voting provided for by laws;

4.4. to observe vote counting under conditions in which the contents of ballots can be seen;

4.5. to watch an election body drawing up protocols of voting and election results and other election documents, examine the protocols of voting and election results, make copies of the said protocols or receive such copies from the election body;

4.6. to make proposals and comments to an election body concerning organization of voting, vote counting, determination of voting and election results and make statements about violation of election laws, including violation of the electoral rights and freedoms of election participants.

5. The Parties believe that the necessary and equal legal conditions must be created for all national observers to monitor the provisions

for the integrity and transparency of the electoral process and also the conduct of voting, performance of electoral actions and electoral procedures connected with the determination of the voting and election results. Simultaneous presence at a polling station of two and more observers representing one of candidates, one of political parties (coalitions), one of other election participants and also one of non-government public organizations may be prohibited by law.

6. No restrictions other than those established by Paragraph 5 of this article shall be established in respect of the presence at the office of an election body, at a polling station and the activity of national observers from one of election participants or from one of non-government public organizations.

Article 16

Funding of Elections and Election Campaigns of Candidates, Political Parties (Coalitions)

1. The activities connected with the calling, preparation and administration of elections shall be funded from the budget and the budget funds shall be allocated and made available to election bodies in due time and in an amount sufficient for organizing and administering elections in accordance with the requirements of election laws.

2. The state shall allocate budget funds to candidates, political parties (coalitions) participating in elections for the conduct of their election campaigns in the cases and in the proce-

Presentaciones especiales § Special presentations

dures provided for by the constitution and/or laws, other statutory acts, on a fair basis, promptly and fully, and shall allow them to form their own election funds during the election period to finance their election campaigns, such funds being formed by candidates and/or political parties (coalitions) using their own money and voluntary donations from natural persons and/or national legal entities.

3. Allocation of budget funds to political parties (coalitions) participating in elections for the conduct of their election campaigns may be carried out depending on the number of votes received by a political party (coalition) at the previous elections to the national legislative body (parliament), or the status of a parliamentary political party (coalition), or the total number of registered candidates nominated by a political party (coalition), or the number of constituencies where the candidates nominated by a political party (coalition) have been registered, or other conditions stipulated by laws.

4. To create equal conditions for all candidates, political parties (coalitions) the Parties shall establish a reasonable maximum size of the election fund of a candidate, a political party (coalition), which they may spend on the conduct of their own election campaigns.

5. In accordance with law the Parties shall ensure openness and transparency of all monetary donations to candidates, political parties (coalitions) and their expenditures so as to exclude donations prohibited by law or donations exceeding the size established by law and unlawful expenditures of the resources of election funds.

6. Subject to law, other statutory legal acts, candidates, political parties (coalitions) participating in elections shall, at the intervals established by law, submit to the bodies and officials, designated by law, the information and reports concerning receipt of all donations to their election funds, the donors, all expenditures made by them from these funds to finance their election campaign and shall arrange for publication of such information and reports, unless this duty is imposed by law on election bodies.

7. The powers to control or oversee compliance with the rules, periods and procedures for campaign funding of candidates, political parties (coalitions) shall be vested by the Parties in officials or election bodies or in a special body to be established for this purpose, subject to law.

8. The grounds and the procedures shall be established by law for bringing to responsibility candidates, political parties (coalitions) for violation of legal norms regulating the formation of their own election funds, receipt of money to and expenditure of money from such funds and for the use of any other sums contributed to their own election funds otherwise than in accordance with law.

Article 17

Information Support of Elections and Election Campaigns of Candidates, Political Parties (Coalitions)

1. The Parties shall ensure in compliance with laws the freedom of the search for, collection, dissemination of information about elec-

Presentaciones especiales § Special presentations

tions, candidates, lists of candidates, political parties (coalitions) participating in elections, other election participants indicated in laws and impartial information coverage of the purpose, preparation and progress of elections, election campaigns of candidates, political parties (coalitions) in the national mass media and telecommunications media.

2. The Parties believe that state-owned mass media or mass media with partial state and/or municipal participation must ensure a balanced information coverage of elections, election campaigns of candidates, political parties (coalitions), without any political or other, including ideological, bias and preferences.

3. The Parties shall assure to citizens, candidates, political parties (coalitions) which nominated registered candidates (lists of candidates) the freedom of propaganda activity conducted in any form allowed by law and by lawful methods, in the procedure and at the time provided for by laws, in the conditions of real pluralism of opinions, absence of censorship and arbitrary or discriminatory suppression of electoral information. No purposeful direct or indirect defamation of candidates, political parties (coalitions) participating in elections shall be allowed in the mass media and telecommunications media.

4. Fair, equal and non-discriminatory legal conditions, established by law for access to the mass media and telecommunications media, shall be assured to all candidates, political parties (coalitions), participating in elections, for the conduct of their election campaigns, includ-

ing presentation of their election programs (platforms), proclamation of slogans and appeals. In the cases and in the procedure provided for by laws air time and/or space in print media may be provided, on an equitable basis and free of charge, to all candidates, political parties participating in elections to conduct their election campaigns, including presentation of their election programs (platforms). Paid air time and paid space in print media shall be provided to candidates, political parties (coalitions) participating in elections directly by the mass media, on the terms and conditions and in the procedure provided for by laws, and shall be paid for by candidates, political parties (coalitions) from their own election funds.

5. In the conduct of propaganda activity no abuse of the freedom of assembly, freedom of associations, freedom of speech and freedom of mass media shall be allowed, including calls for a violent seizure of power, violent change of the state system and violation of the territorial integrity of a state, calls directed at propaganda of war, terrorist or other violent acts inciting social, racial, gender, national, ethnic, religious hatred and enmity.

6. The Parties shall use their best efforts make the electoral information indicated by law available to representatives of national minorities, ethnic groups in their native language.

7. The Parties shall strive to assure to persons with physical and other disabilities (infirmities) full access to special information materials prepared and published with the use of budget financing, which present information

about candidates, lists of candidates, political parties (coalitions) and their election programs (platforms), other participants in the election campaign and also a possibility to mark the ballot and vote without the aid of the persons indicated by law.

Article 18

Complaints Against and Responsibility for Violation of Electoral Rights and Freedoms

1. The national constitutional, civil, administrative and criminal judicial procedures shall ensure a legitimate and public nature of elections; protection and realization of electoral rights and freedoms of citizens, candidates, political parties (coalitions) participating in elections, other election participants; law enforcement practices based on democratic principles of organization of the electoral process.

2. In the event of violation of the election standards, the electoral rights and freedoms proclaimed in this Convention the injured person or persons, political party (coalition) or bodies, organizations, officials involved in the electoral process under law shall be entitled to prompt and effective protection of, submission of complaints to, and restoration of violated rights by the judicial and administrative bodies and also, in the cases and in the procedure provided for by laws and other statutory acts, the election bodies and other bodies, and the persons guilty of unlawful actions (omissions) shall bear responsibility in accordance with law.

3. The time limits for lodging complaints, procedure for adjudication of disputes connected with protection of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, other election participants, and the division of powers between judicial and other bodies, including election bodies, in adjudication of such disputes shall be clearly and exhaustively laid down by law and shall ensure fair adjudication of election disputes within the periods and stages of an election campaign, performance of electoral actions and procedures. The person (persons) who lodged a complaint shall have the right and the possibility to participate in its consideration by an election body. The Parties believe that election disputes connected with the protection of the electoral rights and freedoms of election participants; violation of the rules for inclusion of a person on the voter list; unlawful refusal of registration and annulment of registration of a candidate, political party (coalition); unlawful contribution of money to and expenditure of money from the own election fund of a candidate, political party (coalition) or use of other funds which are not provided for by law; abuse of the freedom of speech and mass information in the course of election campaigns conducted by candidates, political parties (coalitions); invalidation of the voting and election results must be dealt with mainly by courts of law.

4. The period for protection and/or restoration of violated rights and freedoms of election participants shall be commensurate with the timeframe of the performance of electoral

Presentaciones especiales § Special presentations

actions and the conduct of an election campaign as a whole and shall be determined with due regard to the need to ensure timely adjudication of complaints of election participants. This period shall not lead to postponement of elections or electoral actions and procedures, shall not violate the integrity of the electoral process and shall not in any way affect the actual expression of the will of citizens.

5. The activity of persons and bodies aimed at disclosure of confidential information about voters, other election participants; falsification of vote counting, voting and election results; prevention of a human being and a citizen from freely exercising his electoral rights and freedoms, including the right to secrecy of voting, assumption or occupation of an elective office and the activity of persons and bodies aimed at or resulting in violation of the universal principles and norms of international law in the field of the conduct of democratic elections shall be punishable by law.

Article 19

Status and Powers of International Observers

1. The Parties reaffirm that the presence of international observers is conducive to openness and publicity of elections, observance of international obligations of states with regard to holding of democratic elections. They shall strive to promote access of international observers to electoral processes at levels lower than the national level, down to local elections.

2. The activity of international observers shall be regulated by the laws of the country where they work, the international obligations of a state, this Convention.

3. International observers shall be granted visas to enter a state in the procedure established by the laws of this state and, if they have a relevant invitation, shall be accredited by the appropriate election body or some other body duly authorized by law. Invitations may be extended by bodies duly authorized to do so by law after official publication of the decision to call the elections.

4. The central election body or other organs (officials) authorized by law shall issue international observers with an accreditation card of the established form.

5. Election bodies, bodies of state power, bodies of local administration (local self-government), their officials shall, within the scope of their competence, render the necessary assistance to international observers.

6. International observers shall carry on their activity by themselves and independently, abiding by the principles of political neutrality and impartiality. The activity of international observers shall be supported materially and financially by the organization which sent them and/or out of their own resources.

7. International observers may:

7.1. have access to all documents (except for documents which affect the interests of national security or contain confidential information about voters) regulating the electoral process; receive these documents and the nec-

Presentaciones especiales § Special presentations

essary information and official copies of the election documents indicated in laws;

7.2. establish contacts with political parties (coalitions), candidates, private persons, officials of election bodies, other bodies and persons indicated in laws;

7.3. freely visit election precincts, offices of election bodies, polling stations; be present at voting conducted at the place of residence of a voter (outside the polling station);

7.4. observe the progress of voting, vote counting and determination of voting and election results under conditions in which these procedures are observable;

7.5. acquaint themselves with the progress and results of adjudication of complaints (applications) and grievances relating to violation of election laws, including violation of the electoral rights and freedoms of election participants;

7.6. inform officials of election bodies about their observations without interfering in the work of the bodies in charge of preparation and administration of elections;

7.7. publicize their opinion about the preparation and administration of elections after the end of voting;

7.8. present to election officials their conclusions concerning the results of monitoring of the preparation and administration of election; assurance of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, other election participants; observance of international obligations of the state relating to the holding of democratic elections.

8. International observers shall not use their status to engage in any activity unrelated to monitoring of elections; interfere in the electoral process, poll voters on voting day to find out how they intend to vote or have voted; take part in voting, vote-counting, determination of voting and election results. The Parties reserve the right to withdraw accreditation of international observers who violate laws, other statutory acts, universally accepted principles and norms of international law, provisions of this Convention.

Article 20

Measures Not to Be Considered Discriminatory or Contrary to this Convention

1. The electoral rights and freedoms of a human being and a citizen may be restricted by law only in so far as necessary for the protection of morality, health, rights and legitimate interests of other persons, safeguarding of national security and public order, prevention of crime.

2. The electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, other election participants listed in this Convention may be restricted by the constitution and/or law without being considered discriminatory if they provide for:

2.1. reasonable requirements to the exercise to restriction of the right to participation in elections or the right of access to elective offices, including restrictions imposed by law on the electoral rights, freedoms and obligations, for a

Presentaciones especiales § Special presentations

person pronounced to be incapable by a court, a person serving a criminal sentence which has come into a legal force;

2.2. measures establishing a reasonable period which has to elapse before naturalized persons may exercise their electoral rights, freedoms and/or obligations provided a liberal policy in respect of naturalization is pursued in the meantime;

2.3. special measures, including legislative allocation of a quota of deputy mandates, taken to ensure an adequate representation of some part of a country's population, primarily national minorities and ethnic groups, which, owing to political, economic, religious, social, historical and cultural conditions, is deprived of a possibility to enjoy the political and electoral rights and freedoms on an equitable basis with the rest of the population, as well as additional guarantees assuring equal possibilities for the realization of the electoral rights and freedoms to separate categories of voters, primarily women, persons with physical and other disabilities (infirmities), including such possibilities for inclusion on lists of candidates of political parties (coalitions);

3. Restrictions on nomination and/or registration of candidates, lists of candidates, creation and activity of political parties (coalitions), the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen may be imposed in the interests of national security, maintenance of public order, protection of public well-being and morals and protection of civil rights and freedoms. Such restrictions shall conform to the international obligations of a state.

4. Restrictions connected with participation in the election campaign of candidates running for re-election to an elective body or elective office for a new term shall be established by constitutions and/or laws, other statutory acts. Compliance with the established restrictions shall not prevent deputies, elected officials from exercising their powers and fulfilling their obligations to the voters.

5. A restriction established by law on the incompatibility of possession by a person of a deputy mandate or occupation of an elective office with the status of a serviceman, churchman, employee of a body of executive power, judge, prosecutor shall not be contrary to the provisions of Article 8 of this Convention

Article 21

Obligations of States Parties to the Convention

1. The Parties shall take legislative and other measures to strengthen the guarantees of realization of the electoral rights and freedoms for holding democratic elections and realizing the provisions of this Convention.

2. The Parties undertake:

2.1. to guarantee protection of the democratic principles and norms of electoral law, the democratic nature of elections, voluntary and free expression of citizens' will at elections, well-grounded requirements to declaring elections legitimate (declaring elections to have taken place and valid);

2.2. to strive for creation of a system of legal, organizational, financial (budgetary), in-

Presentaciones especiales § Special presentations

formational, technological and other guarantees of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen in the preparation and administration of elections of all levels; to take the necessary measures, including legislative measures, to assure to women, persons with physical and other disabilities (infirmities), representatives of small nations and nationalities, other national minorities and ethnic groups additional possibilities for participation in elections, including participation in voting and assurance of secret voting, the exercise of the right to be elected;

2.3. to establish an effective and non-discriminatory procedure for registration of voters based on clear criteria, such as citizenship, age, place of residence, availability of the main document certifying the identity of a citizen;

2.4. to establish legislatively the responsibility of persons and organizations furnishing information about voters for the accuracy, fullness and timely presentation of such information, for ensuring confidentiality of the personal data as prescribed by law;

2.5. to ensure that the law and national policy should be directed to separation of the party and the state, that election campaigns should be conducted in the atmosphere of freedom, responsibility, transparency and honesty allowing parties (coalitions) and candidates freely to present their political views and opinions, their election programs (platforms) and allowing voters to get acquainted with and discuss them and vote “for” or “against” freely, without any fear of punishment or any kind of persecution; to prevent the

state, administrative and other resources and possibilities, including state and municipal servants, from being used to express the preference or create privileges or restrictions for separate candidates, separate political parties (coalitions) participating in elections.

2.6. to develop, introduce and/or use new information and computer technologies and technical and technological standards which contribute to assurance of the openness and publicity of elections, performance of the voter registration procedure, rapid and accurate determination of voting and election results beginning from the level of election precincts and the verification of these results, and raise the trust of voters, candidates, political parties (coalitions), other election participants in electoral procedures and elections in general;

2.7. to adopt national programs and participate in drafting and adoption of international programs of civic education and training; to make arrangements for acquainting citizens and other election participants with electoral procedures and rules, for raising their legal and electoral culture and for improving professional qualifications of election officials, paying special attention to provision of information to and/or training of persons with physical and other disabilities (infirmities);

2.8. to promote cooperation between the election bodies of the States Parties to this Convention;

2.9. to take legislative measures to extend the list of election bodies working on a permanent basis;

Presentaciones especiales § Special presentations

2.10. to promote, for the exchange of information, creation of a unified databank containing information about national election laws, participants in the electoral process, international observers, law enforcement and judicial practices, legislative proposals to improve the election system as well as other information relating to the organization of the electoral process, assurance of the electoral rights and freedoms of election participants;

2.11. to strive to abolish, as proper conditions appear, the existing restrictions on the electoral rights and freedoms or the existing privileges in this sphere which are provided for by the constitution and/or law and are not contrary to the international obligations of a state, so that participants in the electoral process should have the best possibilities and equal legal conditions for a legitimate political competition at elections;

2.12. to strive to make the right to elect and be elected at elections to bodies of local administration (bodies of local self-government) enjoyable by foreign nationals and stateless persons who reside permanently on lawful grounds in the territory of the State Party to this Convention, provided they meet the same criteria as citizens of the state;

2.13. to take legislative measures to regulate the list of violations of the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, other election participants as well as the grounds and procedure for bringing to responsibility the persons who use coercion, fraud, threats, forgery,

technical means and technologies or other methods to prevent free exercise by a human being and a citizen, other election participants of the electoral rights and freedoms.

2.14. to take measures to ensure that the election campaign is conducted in the conditions of public safety and calmness, to thwart any attempts at violence, intimidation or similar actions or threats in the course of elections.

Article 22

Rights Granted Irrespective of this Convention

1. Nothing in this Convention prevents the states from, or restricts them in, the fulfillment of their international obligations relating to the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, other election participants assumed under international treaties and agreements to which they are a party.

2. The exercise of the rights set forth in this Convention shall not hinder the exercise of universal human rights and fundamental freedoms by all persons.

3. Nothing in this Convention shall interfere with the efforts of the States to promote the electoral rights and freedoms of a human being and a citizen, all election participants, including candidates, political parties (coalitions), and to strengthen the guarantees for realization of the electoral rights and freedoms set forth in this Convention.

4. Nothing in this Convention may be interpreted as allowing any activity which runs

counter to the objectives and principles of the Council of Europe, including the principles of the respect for sovereign equality, territorial integrity and political independence of states.

Article 23

Signing, Ratification and Entry into Force of the Convention

1. This Convention shall be open for signature by Member States of the Council of Europe. Before the date of its entry into force this Convention shall be also open for signature by any other state invited to sign it by the Committee of Ministers. This Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval of this Convention shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. This Convention shall enter into force on the first day of the month following the elapse of three months from the date as of which fifteen members of the Council of Europe express their consent to be bound by this Convention in accordance with the provisions of Paragraph 1 of Article 23.

3. For any other state which subsequently expresses its consent to be bound by the provisions of this Convention it shall enter into force on the first day of the month following the elapse of three months from the date at which the instrument of its rectification, acceptance or approval was deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 24

Accession

1. After entry into force of this Convention and consultations with the Contracting States the Committee of Ministers of the Council of Europe may, by a decision adopted by a majority vote as provided in Paragraph “d”, Article 20 of the Statute of the Council of Europe, make a proposal to accede to the Convention to any state, which is not a member of the Council of Europe but was invited to sign the Convention in accordance with Paragraph 1 of Article 23 and has not yet done so, or to any other state which is not a member of the Council of Europe.

2. For any state acceding to this Convention it shall enter into force on the first day of the month following the elapse of three months from the date at which an instrument of accession was deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 25

Presentation of Information

1. Within one year of entry into force of this Convention in respect of any Contracting Party, this Party shall present to the Secretary General of the Council of Europe the full information concerning the legislative and other measures taken by way of implementation of the provisions of this Convention.

2. The Parties shall keep the Secretary General of the Council of Europe informed about the measures which they take to ensure realization of the election standards, electoral

Presentaciones especiales § Special presentations

rights and freedoms, provisions of this Convention.

Article 26

Denunciation

1. Any Party may denounce this Convention at any time by serving a notice of denunciation on the Secretary General of the Council of Europe.

2. Denunciation shall take effect on the first day of the month following the last month of a six-month period which elapses from the day on which the Secretary General of the Council of Europe received the notice indicated in Paragraph 1 of this article.

Article 27

Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify Member States of the Council of Europe, other states which signed this

Convention and all states which acceded thereto of the following:

- (1) any signature of the Convention;
- (2) the deposit of any instrument of ratification, acceptance or accession;
- (3) the date of entry into force of this Convention in accordance with Paragraphs 2, 3 of Article 23 and Paragraph 2 of Article 24;
- (4) any other act, notification or communication relating to this Convention;

In witness whereof, the undersigned, being duly authorized thereto, have signed this Convention.

Done in Strasbourg, this day of _____, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single original which shall remain deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit a certified copy to each Member State of the Council of Europe and to each state invited to sign or accede to this Convention.

BACK TO CONTENTS §

ELECTION STANDARDS

Emanuele Giaufret

European Union

I would like to draw a distinction between the use of the word “standard” as we apply it to the election field, and the word “principle”. As defined by the Webster’s dictionary, a principle is a “comprehensive and fundamental law, doctrine or assumption”. We can assert that the universal architecture for a meaningful and genuine election process rests upon a set of principles, which includes: universality, equality, fairness, secrecy, freedom, transparency and accountability. While these principles describe the ideal, they need to be further articulated in more detailed prescriptions to assist all stakeholders, and in particular lawmakers, election authorities, political parties, civil society, media, observers and the electorate at large to define the features of a genuine election process and, by the same token, to define the minimum acceptable elements of democratic elections. These prescriptions are what we refer to as election standards.

Standards are therefore the building blocks which give meaning to the overarching principles. A standard is a model, a paradigm or an example which is established by authority, custom, or general consent. While there is a growing international understanding on what constitutes democratic elections, these are generally not codified in detail. Developing standards therefore, at this stage, remains a quasi-legal process, a voluntary process and a consensus building process. This should, of course, be followed by proper implementation in good faith, however this goes beyond today’s discussion.

International Instruments

The Universal Declaration of Human Rights (Article 21) clearly established the right to democratic elections and representative government as a principle. The Declaration paved the way to the adoption of a number of legally binding

Presentaciones especiales § Special presentations

instruments such as the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 25), the American Convention on Human Rights (Article 23), the African Charter on Human and People's Rights (Article 13) and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Protocol 1 Article 3). These international legal instruments establish general principles which contain the basic standards for democratic elections. However, it is felt that further efforts are necessary to articulate these fundamental election requirements in more detailed and concrete prescriptions in order to clarify what standards must apply in order for the States to have ensured respect for these rights and fulfill their obligations. The UN Human Rights Committee, in its comment on article 25 of the ICCPR, adopted at the 57th session in 1996, has enunciated a general recommendation which is non-binding in order to try to bridge the gap between principles and standards.

Political Commitments

In addition to the above mentioned treaties, there are also inter-governmental organizations that have established election standards in the form of political commitments. These include the Organization for Security and Co-operation in Europe (Copenhagen Document 1990), the Commonwealth (Harare Document), the International Organization of the Francophonie (Bamako Document), and the Southern Africa Development Community and, most recently the Declaration on Principles Governing Demo-

cratic Elections of the African Union (Durban, July 2002). While these documents are not legally binding, they contain essential political commitments within diplomatic fora that can be equally effective in advancing democratic election standards. The OSCE election related commitments contained in the Copenhagen Document of 1990, are perhaps the best example of advancing election standards through a political forum. Here, we should however stress that the existence of strong monitoring mechanism, through election observation missions, and the will of participating States to give political attention to the adequate implementation of political commitments played an important role.

Redefining Democratic Practice

It is somehow ironic that the recognition of the gap between internationally recognized principles and standards, that has come to the forefront of the election field, has been precipitated by the wave of global democratic transition in the last decade and a half. While the international community for a long time has been focusing its efforts on agreeing on and setting democratic principles, we have now entered the era of implementation of those principles. I believe that this is the fundamental cause prompting the interest and quest for refining the definition of democratic election practices through international standards. While it remains clear that some of the key choices on an elections framework belong to the sovereign sphere of each State, the need is felt to agree on common standards establishing general rules

Presentaciones especiales § Special presentations

that can instill trust, confidence and acceptance to stakeholders and the international community.

The Experience of the European Union

The European Union is well aware of this challenge. The EU has a strong commitment to the promotion of human rights and consolidation of democracy in both its internal and external policies, as we have already discussed yesterday. The European Union has grown out of an economic community with a limited policy domain, into an extensive political system with increasingly strong supranational actors influencing all aspects of political and economic life. The European Community first and the European Union later, has integrated in its structures applicant members from recently restored democratic regimes, beginning with Spain, Greece and Portugal in the mid-1980's, and is now in the process of integrating several new member states from Eastern Europe and former Soviet Union which are all recent democracies, also in this context the EU has had to increasingly specify principles of democratic governance. In the context of the current accession process it is worth to mention the Copenhagen criteria for democratic governance that have been applied to the applicant countries.

Article six of the Treaty of the European Union stipulates that the Union is founded on the basis of the principles of freedom, democracy, respect of human rights and fundamental freedoms as well as the rule of law. When we

come to the EU external dimension, article 11 clearly identifies the promotion and the strengthening of democracy, the rule of law and the respect of human rights and fundamental freedoms as key objectives of the EU Common Foreign and Security Policy. Finally, article 177 of the treaty of the European Community stipulates that the same goals are also among the final objectives of the EU development co-operation policy.

The EU Charter of Fundamental Rights emphasizes that "the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principle of democracy and the rule of law". Furthermore, the Commission's Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries (May 2001) noted that "the Commission's action in the field of external relations will be guided by the rights and principles contained in the EU Charter of Fundamental Rights".

Placing the consolidation of democracy at the heart of its action, the EU has played a constructive role in promoting human rights and democratic principles abroad. Particularly since 1990, the EU has included a human rights clause in all its agreements with partner countries. These clauses represent an essential element of these agreements and, therefore, any serious violation of human rights can be the cause of the agreements' suspension. This approach equally apply in the context of multilateral agreements. In particular, the Cotonou Agree-

Presentaciones especiales § Special presentations

ment signed in 2000 between the African, Caribbean and Pacific States (ACP) and the EU places a strong emphasis on democracy, good governance and respect for human rights. It clearly recognizes the relationship between development and democracy advances further on the previous Lomé process in strengthening the political dimensions of the partnership. Article 9 states: "Respect for all human rights and fundamental freedoms, including respect for fundamental social rights, democracy based on the rule of law and transparent and accountable governance are an integral part of sustainable development".

While the European Union has clearly enunciated that its guiding principles and fundamental values include, democracy and the respect of human rights, for both its internal policy and external policy, the European Union is not a forum for the formal enunciation of detailed operational standards. However, this is not to say that the EU does not have an interest in the development of operational standards. Quite to the contrary. In fact, the EU attempts to advance operational standards through a combination of human rights and democracy assistance efforts, including election assistance and observation activities.

The EU is confronted with election standards also in the context of its election observation policy. Before deciding to support a specific election process, the EU appraise whether the process is credible or not flawed from the outset. Here, the minimum standards the

EU consider essential for a genuine election include:

- franchise is genuinely universal;
- political parties and individual candidates are able to enjoy their legitimate right to take part in the election;
- there is freedom of expression allowing possible criticism of the incumbent government and the right to free movement and assembly;
- all contesting parties and candidates have reasonable access to the media.

Once an EU Election Observation Mission is deployed, it applies the following general election criteria to give its appraisal to the election process. These criteria are derived from the international instruments available:

- The degree of impartiality shown by the election management body;
- The degree of freedom of political parties, alliances and candidates to organise, move, assemble and express their views publicly;
- The fairness of access to state resources made available for the election,
- The fairness of access for political parties, alliances and candidates to the media, in particular the state media;
- The registration of voters without discrimination on the basis of gender, racial or ethnic origin,
- Any other issue that concerns the essential freedom and fairness of the election;
- The conduct of polling and counting of votes as described in the electoral law.

Presentaciones especiales § Special presentations

New Initiatives to Define Election Standards

While there is a growing body of good electoral practices which lay the foundation for election standards, which cover all aspects of an election, from voter registration to vote count, further work can be done in the field of universal standards of electoral competition. It is clear that the complexity of election processes does not allow a simple formula, but there is a wide body of experience, both in terms of jurisprudence and election management, which does point the way to the formal advancement of tangible universal standards.

I would like to mention a few recent initiatives that witness the increasing interest for election standards:

Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)-The OSCE Ministerial Council has requested the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights to consider “elaborating additional commitments” on elections, and the OSCE Permanent Council requested that the ODIHR “develop a practical guide to democratic election best practices, including a compilation of existing commitments and standards”.

Council of Europe – the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in its Resolution 1264 *Code of good practice in electoral matters*, invited the European Commission on Democracy through Law (the so called Venice Commission) to set up a working group, comprising representatives of the Parliamentary Assembly, and the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) with

the aim of discussing electoral issues on a regular basis. The Assembly also called upon the Venice Commission to devise a Code of Good Practice in Electoral Matters.

The Association of Central and East European Election Officials (ACEEEO) - At its 11th annual conference in Moscow in September 2002 the ACEEEO tabled a draft convention on *Election Standards, Electoral Rights and Freedoms in Europe*, which sets out to codify the principles set out in a number of international treaties within an international document with legally binding force. This text endeavors to create a legal and administrative basis for adapting electoral legislation and practice to international standards, while defining the legal criteria to enable the international community to monitor elections. This initiative has been supported by the Russian Central Election Commission.

Southern Africa Development Community (SADC) Parliamentary Forum – The SADC PF developed a series of recommendations for elections in March 2001, based on the Forum’s observations of the 1999-2000 elections in Mauritius, Mozambique, Namibia and Zimbabwe. This document represents the contributions of each of the member states, and figures prominently in discussions on elections in the region.

African Union – The Commission of the African Union is organizing a Conference on 7-10 April in Pretoria on Election, Democracy and Governance with a view to develop norms and standards that would govern the conduct

Presentaciones especiales § Special presentations

and management of elections and electoral practices.

The importance of all these endeavors, the further definition of formal election standards, is all the more crucial as elections are becoming increasingly competitive. Our host country is well aware of this trend, as I think it is fair to say that the Mexican election of 2000 was the most vigorously contested than any previous election in Mexico. Universal electoral standards should recognize no boundaries, and at the same time should establish the boundaries of a level playing field for each and every election that takes place anywhere in the world, both at the national level and the local level. Standards are intended to level the playing field, so that the interests of all the stakeholders in the democratic process are fully respected, including: voters, candidates, party activists, election management bodies, civil society, and the media.

The European Commission is currently funding a comprehensive project on election support through a network of European Research Centers and Non Governmental Organizations, called NEEDS (Network of Europeans for Electoral and Democracy Support). The project aims on the one hand at training election observers both from Europe and third countries, and on the other hand compile existing international and regional election standards as well as election commitments and best practices. We hope that this initiative can contribute to the general effort which is currently underway and, hope-

fully, to assist the spreading throughout the world of the best models.

Issues to Consider

The European Union is particularly aware of certain areas in which the development of further universal standards would enhance the integrity of the electoral process. Some of these issues, although surely not new to you, have recently come to the attention of practitioners, partly because the experience has singled them out as issues where improvement is still necessary and can indeed be achieved, or as a consequence of new developments in the field of elections. They include: the integrity of election administration, the rights of minorities and indigenous peoples, the rights of disabled people, new voting and publication technologies, campaign financing, media, internally displaced persons (IDP's), out of country voting, election observation, appeals procedures. Let me share with you a few comments on some of these issues.

The Integrity of Election Administration

In the end, for an election to be successful, participants in the process have to trust that the election administrators will carry out their functions in a politically neutral way. The integrity of the election administration largely depends upon the level of independence granted to the election commission which is crucial for its ability to perform without interference. The election administration, or equivalent administrative bodies, should be structured with legal

Presentaciones especiales § Special presentations

guarantees to protect it from influence, and ideally should have constitutional guarantees of independence. The independence of the election administration is best guaranteed by an independent and sufficient budget on the public record, rather than ad hoc funding and professional staff.

New Voting Technologies

The advancement of information technology has made many aspects of election administration more efficient, but this should not be at the expense of the integrity and transparency of the process. The implications of electoral technology range from databases for voter registration and electronic voting, to optical scanning and geographic information systems. The pursuit of new and innovative technology aimed at broadening participation and safeguarding the process is a commendable objective. However, it should also be realized that there are potential dangers to the electoral process posed by inappropriate or untimely introduction of technology, especially if the introduction in any way compromises transparency, local ownership, trust or sustainability.

Campaign Finance

Most electoral systems attempt to limit the impact of money and the influence of large donors through the regulation of campaign spending and financing, and by providing public funds for campaign purposes. However, campaign financing remains one of the major tools to influence elections. The submission of party and

candidate campaign finance declarations, requiring regular pre and post election reporting, can regulate this issue provided that parties and candidates respect these regulations. Some countries regulate the amount of funds that can be raised or spent, while maintaining the fundamental right of a voter or group to support the candidate of their choice. While some systems emphasise campaign funding limits, others maintain an emphasis on disclosure. To ensure campaign laws are respected, a credible and effective enforcement system must be an integral part of the campaign regulation package.

Media – Unimpeded access to the media on a non-discriminatory basis is a prerequisite for a meaningful and democratic process. The media are essential to the conduct of democratic elections. Paradoxically, in order to ensure freedom of the media, a degree of regulation is required. For example public media should be required to give fair and balanced coverage and equitable access to all political parties, including opposition ones. All media could be required to reveal their income from political party advertisements, which has also served as a crosscheck on whether figures reported by the parties correspond to actual expenditures. “Hidden advertising”, for example, paid editorial coverage, preferential pricing, or candidates using their presence on programs not related to politics to convey a political message, must also be taken into account. In the context of the media, other issues of concern, for example, restrictions on the media for broadcast in minority languages may present an ob-

Presentaciones especiales § Special presentations

stacle for both citizens and non-citizens alike to absorb the political debate, and create an “information gap” concerning the election.

Election Observation – The observation of elections, by both international and domestic observers, is often crucial to the integrity of an election process. Observer organisations must be able to determine their own needs for a viable and credible mission, including size, composition, timeframe for deployment; observers should receive accreditation according to a timely, clearly defined and non-discriminatory procedures. Observers should have access to all aspects of the election process, including special voting procedures, unimpeded access to all levels of the election administration. They should be able to meet with officials from any ministry or public office with relevance for the election process, should be able to meet with all political forces, should have unhindered access to the media, to meet with civil society representatives and voters at random. Concerning domestic observers, both party affiliated and non-partisan domestic civic observers should be permitted to attend all aspects of the election process. Observers should receive appropriate credentials for this purpose in a non-discriminatory manner, and in a sufficient time period to enable them to organise their activi-

ties effectively. On the other hand observers should carry out their duties in a professional and impartial manner; strictly abiding by a code of conduct and through a transparent observation methodology.

Other issues, like the electoral rights of Disabled Voters, Rights of National Minorities and Indigenous Peoples, Internally Displaced Persons, questions related to Out of Country Voting and votes tabulation and election appeal procedures, drawing of election boundaries would equally deserve further attention.

I would like to conclude my intervention by recalling what was mentioned at the beginning. Election standards are models to give concrete application to universal democratic principles. Genuine elections are an essential step in a democratisation process. They pre-suppose the full enjoyment of a wide range of human rights and fundamental freedoms. The free expression of the political will of the people by a secret and equal vote, through a universal, fair transparent and participatory election process, represents a cornerstone of an inclusive and sustainable democracy. This is why the EU is promoting the elaboration and implementation of at election standards, through its election assistance programmes and election observation missions.

BACK TO CONTENTS §

Presentaciones institucionales

§

Institutional presentations

MODERNIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL: VOTO ELECTRÓNICO

Sean Dunne

Organización de las Naciones Unidas

Introducción

1. Este trabajo refiere a los procesos electorales realizados mediante el auxilio de máquinas electrónicas. Los procesos electorales son actos que permiten transformar la voluntad de los ciudadanos en cargos representativos, así como los que llevan a legitimar decisiones de órganos electivos, como ocurre en el caso de *referenda* de reformas constitucionales, o en los casos en que se consulta al cuerpo ciudadano directamente sobre temas previstos en el ordenamiento constitucional y legal.

El trabajo se desarrolla desde el punto de vista de la introducción de tecnología de información (TI o IT) en la operación de esos actos electorales que, todavía, en la mayor parte de los casos, se hacen manualmente, especialmente el acto de votar, que sigue residiendo en el depósito de una hoja de papel marcada con la opción del ciudadano en una urna.

2. Esto se debe a que pese a la lentitud en el procesamiento de los resultados de las elecciones y de los costos que implica usar esos métodos, las operaciones manuales siguen siendo un sistema “seguro”. Las técnicas son conocidas, así como las medidas de seguridad que deben tomarse. Su repetición ha permitido a la ciudadanía visualizar claramente el proceso. La simplicidad hace que la masa de los ciudadanos pueda confiar en “lo que ve”. Sin embargo, desde hace ya dos décadas, una buena parte de las elecciones se realizan apelando a tecnología de la información, al menos parcialmente.

3. La proliferación de las llamadas encuestas a la salida de los locales de votación, llamadas también en la jerga periodística “encuestas a boca de urna”, obligó a los organismos electorales a buscar formas de transmitir resultados preliminares en forma rápida. También ya hace tiempo que para facilitar las operaciones de voto se envían a las mesas de votación los padrones

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

electorales transcritos en papeles impresos salidos de un computador. La nueva etapa en ese proceso de cambio supone incorporar tecnología a otras áreas del proceso electoral.

Una definición de voto electrónico

4. Una acepción amplia del concepto *voto electrónico*, implica la referencia a todos los actos electorales factibles de ser llevados a cabo apelando a la tecnología de la información. Estos incluyen el *registro de los ciudadanos, la confección de mapas de los distritos electorales, la gerencia, administración y logística electoral, el ejercicio del voto en sí mismo, culminando con los escrutinios, la trasmisión de resultados y su certificación oficial*. En una acepción restringida refiere exclusivamente al acto de votar. En el documento utilizamos la misma expresión en los dos sentidos y el contexto permite saber cual es la que se utiliza en cada momento.

5. En la acepción restringida del término voto electrónico nos podemos referir al *voto digital* entendiendo por tal a la posibilidad de votar utilizando Internet, o al *voto electrónico*, realizado por medio de máquinas y programas que no estan conectados a la Red de Redes.

6. En el estado actual del desarrollo tecnologico el voto utilizando Internet no puede aceptarse, dado que no asegura la expresión efectiva del votante (puede ser suplantado en la emisión del voto), tampoco asegura privacidad (secreto) del voto y es cuestionable la seguridad del sistema. Ni la adjudicación de un número de identificación personal (PIN -Personal Identification Number), ni la criptografía, ni la firma digital logran dar seguridades al voto por internet.¹ Pero, el punto sustancial, aún superados estos problemaas está en asegurar que quien vota sea efectivamente el ciudadano y no otra persona.

Por ello se desaconseja su uso. El cinismo de buena parte de la ciudadanía acerca del valor del voto, que sólo puede contrarrestarse con hacerlo obligatorio, crecería notoriamente si se impusiese una tecnología que no puede asegurar la limpieza de los procesos y de los resultados. En cambio, se recomienda el uso de mecanismos electrónicos, siempre que se cumplan con ciertos requerimientos para lograr que efectivamente se exprese el ciudadano y la privacidad y la seguridad sean adecuadas

7. La aparición de la tecnología electrónica permite hoy en día introducir cambios fuertes

¹ La nueva Internet que usaría el protocolo de comunicación **Ipv6** probablemente comience a funcionar en un par de años. Si bien puede mejorar la tecnología de la encriptación, por otro lado, técnicamente esta Nueva Internet también abre un flanco importante al no asegurar privacidad. Al atribuir 340 cuatrillones de direcciones fijas (340 seguido de 36 ceros), frente al actual protocolo en uso desde 1982, el **Ipv4**, que maneja 4.300 millones cada equipo puede tener su propia dirección fija. Ese nuevo protocolo permite con ello la conexión permanente, ya que no sería necesario la direccion temporal que se utiliza actualmente. Claro que esta conexión permanente llevaría a la posibilidad de ser localizado por el operador en todo momento perdiéndose totalmente capacidad de privacidad, a pesar de las medidas de seguridad que puedan tomarse. Además la telefonía celular de tercera generación convergería con el mismo sistema integrando toda una red de telecomunicaciones, con lo cual las garantías de seguridad y la privacidad del uso que podrían instrumentarse en una red cerrada desaparecen.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

Proceso		Identificación	Voto	Escrutinio
Mesa	Manual	Control visual del documento y la persona con el padrón de votantes	La urna debe estar vacía al inicio. Si se usan boletas de marcar las mismas debe estar sin marcas al inicio. Pueden tener una pestaña con número o eventualmente ser firmadas por un integrante de mesa para autenticarlas.	Conteo manual.
	Electrónico	Inserción de documento en la máquina de identificación. En el futuro puede preverse el uso de sistemas que contrasten biométricamente al elector con un registro digital.	La mesa debe habilitar las pantallas adecuadas a la circunscripción del votante.	Conteo automático y preparación de actas finales por parte del sistema.
Votante	Manual	El votante presenta su documento y puede pedir confrontarlo con el padrón de votantes.	El elector ve su voto, dado que marca la boleta o pone una lista impresa (con o sin sobre) en una urna.	El elector puede ver copia del acta del resultados al terminar el proceso.
	Electrónico	El votante debe presentar su documento	El votante marca tocando la pantalla y eventualmente pulsando teclas.	
Fiscal partido Observador	Manual	Control del fiscal que ve el padrón y el votante.	El fiscal sabe que una persona voto.	El fiscal presencia el conteo y recibe copia del acta de resultados.
	Electrónico	El fiscal puede ver si la máquina acepta la identificación.		El fiscal recibe copia del acta emitida por la máquina. Si también hay un respaldo en papel puede pedir un recuento de votos para comprobar que sea igual al registro por la máquina.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

en la conducción del proceso electoral. Este proceso se da en tiempos de cambios del papel del Estado, en el cual se reduce su presencia y carece de capacidad financiera para poner al día sus sistemas administrativos. La solución más simple a esos problemas consiste en contratar a empresas que provean los servicios necesarios para llevar a cabo elecciones. Obviamente, los intereses de las empresas no siempre coinciden con los intereses del Estado y por ello se requiere una acción del mismo como regulador de los procesos de incorporación de tecnología que son generados en el ámbito privado.

8. El cuadro siguiente resume las principales operaciones de un sistema electoral manual y uno electrónico. Puede haber sistemas mixtos que hacen la identificación manual y el voto y el escrutinio electrónico, u otros que sólo apelan al escrutinio electrónico.

Sistemas posibles

1. Los sistemas pueden ser totalmente integrados por componentes electrónicos y/o digitales, o parcialmente computarizados, manteniéndose el carácter manual del resto de las operaciones. Los sistemas integrados de votación electrónica implican que el proceso de identificación del ciudadano, el acto del voto, el escrutinio y la transmisión de datos se haga con máquinas electrónicas y medios digitalizados. Hasta el presente ningún país ha llegado a este nivel. En los sistemas que usan parcialmente tecnologías electrónicas hay varias posibilidades y hay varios ejemplos de su aplicación en diversos países. El caso más común es la transmisión de resulta-

dos en base al uso de líneas telefónicas, de fax, eventualmente de teléfonos satelitales, procesándose los datos mediante computadores. Todo el resto de la tarea es manual. La gran mayoría de los procesos electorales del mundo cae en esta categoría. Ya quedan muy pocos países que esperan a tener el fin del recuento oficial manual para hacer la comunicación social correspondiente del resultado electoral.

2. El uso de máquinas ad hoc para votar denominadas *MaVoGED* (*máquinas de votar de grabación electrónica directa* o por su sigla en inglés DRE, VM) ya se ha impuesto en varias circunscripciones de los estados de EEUU así como en Brasil.

3. Para la transmisión de resultados se utiliza Internet con diversos tipos de conexión, telefonía tradicional, o celular o satelital, además de los sistemas tradicionales de transporte directo de los datos. El procesamiento de los mismos requiere el uso de programas de conteo ad hoc y que hagan las operaciones correspondientes para la adjudicación de cargos, de acuerdo a las normas legales existentes y de acuerdo a las instrucciones impartidas por el programa correspondiente.

4. A los efectos de identificar el votante se trata de desarrollar nuevos sistemas. La emisión de documentos, con códigos de barras o códigos magnéticos no mejora en mucho los niveles de identificación respecto a la mera constatación visual de una persona y su documento que puede tener una fotografía. Para quien no tiene un entrenamiento específico y, normalmente, los miembros de una mesa de

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

votación no pueden adquirirlo para cumplir su función por sólo un día, es muy difícil afirmar que la persona que presenta un documento es la misma que los datos allí estampados indican. Al pasar una banda magnética o un código de barras por un escáner puede aparecer en la pantalla los datos de la personas, o simplemente indicar que la tarjeta pasada corresponde a una persona registrada. Claro que el sistema permite indicar que esa tarjeta presentada sólo puede usarse una vez.

5. Un sistema “seguro” implicaría la comprobación in situ de datos biométricos, por ejemplo, la constatación de las huellas digitales, por su escaneo para confrontarlas con las registradas al momento de ingresar al padrón, o el registro del iris de la persona que se presenta a votar. Pero estos sistemas son todavía muy caros y aún lentos para identificar poblaciones numerosas, porque implica contrastar los datos de cada persona en el registro de la misma en la base de datos y luego contra todo el universo registrado, para evitar que se vote más de una vez.

6. Para procesar escrutinios se puede apelar al uso de escáneres, máquinas que reconocen marcas. Normalmente consisten en círculos, ovalos, rectángulos o cuadrados rellenos con tinta o grafo que indican la opción/es del elector. Hecho el reconocimiento la máquina almacena los datos. En varios de los exámenes de control masivo realizados en universidades o institutos secundarios también se suele utilizar este mecanismo. La máquina “lee” las marcas y al finalizar el acto electoral totaliza y transmite los resultados. Como hay un respaldo en papel,

dado que se guardan las boletas escaneadas, se puede comprobar si el conteo electrónico corresponde al total registrado en el papel.

7. Todo organismo electoral debe cumplir con requisitos básicos para asegurar la integridad del proceso electoral. La *igualdad* supone, una persona un voto. La *accesibilidad* implica que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de votar y también de ser candidatos de acuerdo con las normas constitucionales y legales existentes. Debe asegurarse que el voto sea *secreto*. El proceso debe asegurar *transparencia*. El proceso debe ser abierto a la observación de todos los ciudadanos. El proceso electoral no debe favorecer a ninguna fuerza partidaria o candidato sobre otros, debe asegurar la *neutralidad*. La *simplicidad* es necesaria de modo que la instrucción del votante sea mínima, para evitar errores. *Flexibilidad y movilidad* son requeridas, el sistema debe ofrecer alternativas para quienes viajan y para quienes tienen problemas físicos de modo de no negarles el derecho a voto. El proceso debe cumplir con el principio de *verificabilidad*, el proceso debe ser auditable en cada una de las etapas de su funcionamiento. *Rapidez en el recuento y transmisión de resultados*, el sistema debe producir resultados confiables en el menor tiempo posible para no crear incertidumbre en el ámbito político. El sistema a adoptar debe evitar la rápida obsolescencia de modo que asegure *durabilidad y un costo razonable*, la adopción de sistemas de votación electrónica debe permitir que sean “mejorables” (posibilidad de upgrade) de modo que el costo sea razonable.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

8. Dado que una elección no es un estudio basado en los principios de las muestras probabilísticas, sino una consulta total a un universo definido precisamente, la totalidad de los ciudadanos habilitados para votar que se presentan a votar, por principio, no puede aceptarse la existencia de márgenes de error. El resultado debe ser exacto, reflejando la voluntad precisa de ese cuerpo ciudadano. El resultado debe reflejar sin errores cual fue la voluntad de los ciudadanos votantes, sin ninguna alteración. Con ello puede asegurarse la *integridad* de las mismas. Los sistemas electrónicos, al eliminar opciones dudosas que normalmente se presentan en sistemas manuales (doble voto, voto fuera de los lugares en que debe marcarse, boletas defectuosas o arruinadas, etc.) permite superar este problema. Pero, al mismo tiempo los problemas de seguridad de los sistemas electrónicos pueden ser importantes.

Una elección supone que no puede haber errores.

9. El principal problema de seguridad en los procesos electrónicos de voto se plantea por la posibilidad de acceso al contenido del voto por parte de un operador, programador o “super-usuario” del sistema, que mediante manipulaciones a los programas de computación del sistema antes, durante o luego del acto de votación, trate de conocer la identidad y preferencias de los electores o de cambiar la voluntad de los electores. El principio constitucional del voto secreto y la necesidad de contar con procesos “limpios” hace que debe prevenirse que esto no ocurra, pues si no ocurre así la confiabilidad del sistema des-

aparece. En los procesos manuales no existe este “superusuario” y éste es el principal argumento contra la utilización de tecnologías modernas en los actos electorales.

10. La implementación de un proceso electoral demuestra, sin embargo, que siempre hay errores, sea en un proceso manual o en uno automatizado. Pero esos errores sólo pueden aceptarse si no influyen en el resultado de un proceso electoral. Si el margen de error detectado o auditado es mayor al margen de diferencia entre ganador y perdedor de una elección sólo queda un recurso: anular el proceso y volver a repetirlo. Dado que esa posibilidad plantea grandes problemas y desasosiego en el cuerpo de ciudadanos hay que extremar las medidas para evitar los errores.

La seguridad en procesos de votación electrónica.

11. La principal “sospecha” que recae sobre un proceso electrónico es su seguridad respecto a uno realizado manualmente. Por consiguiente un sistema de voto electrónico debe atender a toda posibilidad de intervención indebida en el proceso sea desde dentro o desde fuera del sistema.

12. En el acto de votar, que por sus características, no permite realizar correcciones, se aconseja utilizar mecanismos electrónicos de votación en una red cerrada, sin conexiones con Internet. Pero esa red cerrada, de todos modos debe cumplir con requisitos importantes de seguridad.

13. Los puntos que indicamos a continuación constituyen una descripción de los requi-

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

sitos de seguridad que debe tener un sistema de votación.

- ° Integridad del sistema. Tanto los equipos, el hardware, como los programas, el software deben ser diseñados a prueba de fraudes. Idealmente no podría haber cambios una vez que se lanza el proceso electoral. Una vez certificado el equipo, el código fuente, los parámetros iniciales, la información referida a la configuración y los programas básicos y rutinas, todo ello debería permanecer estático hasta el fin del proceso. Solamente podrían ingresarse datos y procesarlos de acuerdo a lo establecido previamente.

- ° El *código fuente debe ser propiedad de la autoridad electoral responsable, y no de una firma proveedora de los materiales*. El hardware y el software del sistema, incluyendo el código fuente, deben estar disponibles para inspección en todo momento, incluyendo toda la documentación de respaldo del mismo (manuales técnicos y de operación). No puede haber reclamos de secreto de parte de proveedores privados. Sin embargo, se sabe que la “oscuridad” es reclamada como necesidad para asegurar los sistemas. El acceso libre al código fuente, simplemente para verlo, para verificar su contenido y adecuación, sin ninguna posibilidad de modificarlo, supone que sólo quienes tienen autorizaciones adecuadas (funcionarios electorales, delegados partidarios o de organizaciones de monitoreo) puedan hacerlo. Quienes hacen la tarea deben pasar

por controles de seguridad que aseguren su integridad personal.

- ° Sin embargo, hay que tener en cuenta los diversos niveles en que opera el sistema, de modo que quienes estén autorizados para hacerlo, puedan acceder a todos los niveles de la programación y no solo a los programas que corren “superficialmente” (en los *layers* superiores).

- ° Quienes pueden acceder al sistema, sea para operar o para auditar, constituyen el eslabón débil de la cadena de seguridad de un sistema. Al ser sus custodios se plantea la vieja máxima “Qui custodies ipsos custodios”, o sea quien controla a los que controlan.

- ° El uso de la redundancia, de programas que reiteran por otro camino el mismo proceso, parece en principio una buena idea para descubrir falencias, pero también las puede incrementar. Un virus puede introducirse al mismo tiempo en más de un programa de comprobación. Se recomienda el uso de algoritmos especiales que sean tolerantes a “*n*” número de componentes con problemas, aunque se sabe que pueden llegar a fracasar al llegar a un “*n+1*”

- ° Los manuales y toda la documentación relativa al sistema debe estar redactada claramente. No pueden ser inconsistentes ni contener frases ambiguas que planteen dudas, ni deben adolecer de falta de información sobre cada aspecto del proceso. El estándar de la industria informática res-

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

pecto a la redacción de manuales, que precisamente opta por la oscuridad para competir en el mercado, no puede ser aceptado. La documentación debe ser especialmente muy precisa en todo lo referido al tema seguridad, alertando de los problemas que eventualmente pueden presentarse.

- ° El diseño, implementación y mantenimiento del sistema debe tender a llevar a cero las posibilidades de que haya “bugs” (mal funcionamiento) en el sistema, así como la introducción de “virus” durante su operación. De ahí la necesidad indicada de no proceder a cambios luego de la auditoría que certifica que es adecuado para conducir la elección.
- ° Los sistemas fuertemente centralizados pueden conducir al problema de la tentación de manipulación del mismo por parte de “superusuario/s” y facilitar intentos de subvertir el sistema a partir de una operación también central y comprometer todo el proceso. Los sistemas que suponen un manejo fraccionado, desconcentrado de las operaciones requieren mayor control en el diseño para evitar problemas de compatibilidad entre cada uno y una mayor cantidad de tiempo y personal para verificar la operación del sistema. Por lo general, se trata de tener sistemas que funcionen coordinadamente pero desconcentrados.
- ° Se recomienda tener uno de registro y verificación de identidad del votante, otro sistema para votar (pudiendo estar integra-

do al de escrutinio o no), y uno de transmisión de resultados.

- ° Si se utilizan máquinas de votar del tipo DRE (direct recording electronic) las mismas deberían permitir dejar evidencia física del voto para poder recomtar un proceso electoral y responder a eventuales reclamos y desconfianzas. La mayoría de las máquinas DRE existentes en el mercado no dejan esa evidencia. Algunas empresas ya ofrecen la posibilidad de producir tarjetas magnéticas que dejan constancia del voto permitiendo una auditoría posterior del voto efectuado. Es cierto que al introducir un voto impreso se encarece notoriamente el sistema y se deja de lado el ahorro que se producía al desaparecer el papel. Sin embargo, las desconfianzas que puede generar el sistema inicialmente deberían ser superadas apelando a esta redundancia. Por ello sería recomendable que por un tiempo se utilice subsidiariamente esas tarjetas (“el papel”).
- ° Hay máquinas que pueden producir una cinta de papel con los resultados en lugar de los chips o tarjetas de memoria. Los carretes de papel impreso son relativamente “fáciles” de suplantar, por lo que usar máquinas de ese tipo también implica fuerte vulnerabilidad. Su uso se desaconseja. Los datos ingresados al sistema deben ser verificados adecuadamente de modo que sólo ingrese información correcta y provenir de fuentes que también deben ser a prueba de fraude.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

- ° Debe asegurarse el voto secreto, de modo que no se pueda acceder a conocer la voluntad del elector tanto internamente como externamente al sistema. No puede haber asociación entre los sistemas de identificación del votante y el proceso de votar que permitan saber que fue lo que votó el ciudadano votante. Debe haber sistema coordinados, paralelos, pero no integrados de identificación del elector y de voto. Hay quienes abogan por sistemas integrados que permitan el enmascaramiento de la identidad del elector y que no pueda revertirse los datos del voto para asociarlos con los del elector. Pero, para lograrlo, hay que hacer desaparecer las posibilidades de auditar el sistema posteriormente.
- ° Los operadores internos del sistema deben asegurar que no se pueda ingresar al mismo “por la puerta de atrás”, mediante simples códigos alfanuméricos (passwords) que permitan acceder al mismo por personal de mantenimiento del sistema, dando oportunidad para proceder a operaciones de fraude. La autentificación para el ingreso del operador deben ser del mismo tipo de la usada por organismos de seguridad e inteligencia. El personal que manipula los equipos debe estar sujeto al uso mecanismos de identificación precisos de carácter biométrico y posiblemente utilizar más de un sistema (asociación de identificación del iris o huellas digitales por un lado para poder trabajar en los equipos y sus programas y de pases específicos con códigos alfanuméricos, para el ingreso a lugares restringidos). Todo ingreso al sistema de quienes operen en el sistema debe ser registrado sin posibilidades de borrar el asentamiento sin afectar el funcionamiento del mismo, a los efectos de asumir cualquier responsabilidad posterior. Se debe mantener un inventario en tiempo real de la situación de los sistema de administracion y de distribucion de los equipos perifericos así como de los materiales fallados y su eventual suplantación. Esto último no requiere tecnología especializada sino sistemas de gerencia adecuados. La seguridad incluye también la del local donde se instalan equipos, tanto para el ingreso de personas, como para las instalaciones del mismo.
- ° Se sabe que, finalmente, todo sistema vulnerable y que existe siempre la posibilidad de subvertirlo por la vía de introducir “virus caballos de Troya” que no necesitan modificar el código fuente. También se sabe que pueden instalarse “bugs” burlando números criptográficos de comprobación. Los sistema basados en computadores personales son vulnerables a la aparición de sistema paralelos falsos, o sea por suplantadores y que la presencia de controladores “superusuarios” puede llevar a la venalidad. Pero, todo ello requiere oportunidades y cierta laxitud de parte de los administradores. Se trata de realizar auditorías constantes y chequeos al sistema. Los funcionarios electorales mexica-

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

nos que debían luchar contra la imagen que hacía equivaler una elección a fraude, a fines de los años 90 expresaban esta actitud que permitió un cambio sustancial en esa imagen con la expresión: *“hay que disponer de candados, contracandados y candados para los contracandados”*. Esa noción llevó a encarecer notoriamente el sistema dados los altos grados de redundancia de los controles e introducir otros problemas, pero fue eficaz.

- ° Además de los test iniciales y la certificación correspondiente, el sistema debe ser auditado una vez completado el proceso produciendo una evaluación de su operación.
- ° El sistema debe permitir imprimir en papel las operaciones realizadas de modo de comprobar resultados, en diversas fases de la operación.
- ° Dado que las actuales leyes electorales suelen ser muy minuciosas respecto a los procesos manuales y en muchos casos requieren, para su aprobación mayorías especiales, del mismo modo todas las operaciones de los sistemas electrónicos de votación deben estar previstas en una legislación precisa y no dejada exclusivamente en manos de regulaciones emitidas por autoridades electorales o por personal operativo de esos organismos. En muchos casos ni siquiera son estas autoridades las que proponen las normas aplicables, sino funcionarios de firmas a las que se encarga de las operaciones mediante soluciones

“end to end” (todo el proceso) mediante contratos “llave en mano”. Debe preverse lo esencial de modo que no quede al arbitrio de quienes manejen el nivel técnico operativo, sean funcionarios estatales o de empresas privadas la toma de decisiones sustanciales sobre el proceso.

El aspecto más relevante de la seguridad es el personal que desarrolla supervisa y administra el voto electrónico. El mismo debe contar con niveles de confianza certificados y debe ser adecuadamente remunerado. Votar requiere criterios de alta seguridad, que normalmente no son los aplicados en sistemas comerciales de operación. Demanda madurez y disciplina en el personal que maneja el sistema, El costo de operar sistemas de alta seguridad es casi el cuádruple de los convencionales y aun así pueden aparecer problemas.

La introducción de procesos automatizados

1. En los EEUU la introducción de máquinas mecánicas de votación en el estado de New York se produjo a fines del siglo XIX en el county de Lockport en New York, basada en el uso de piezas mecánicas. En la práctica en ese estado de la Unión América las actuales máquinas de votación apenas si varían de esas máquinas originales. Un intento de imponer máquinas DRE en la ciudad de Nueva York, en 1993, no prosperó dado que al efectuar pruebas por parte de auditores independientes las máquinas no cumplieron con los criterios de seguridad requeridos. Pero también en

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

EEUU se fueron dando otros procesos de automatización, dado que cada elección se realiza de acuerdo a los criterios de cada county, sin que haya un standar nacional.

En los 3155 counties de los EEUU se utiliza una variedad de sistemas de votación. Aún dentro de los sistemas manuales las instrucciones para marcar las allí llamadas “ballots” (boletas o cédulas de votación) las instrucciones varían notoriamente. Este sistema todavía predomina en áreas rurales de los EEUU cubriendo en el año 2000 a 1,3% del censo electoral y el 12,5% de los counties el país. El sistema de máquinas de palanca (*lever machines*) que se comenzó a usar en New York y desde los años treinta en funcionamiento en casi todas las grandes metrópolis fue el primer intento de automatización. En el año 2000 todavía cubrió a 17,8% del electorado que vivían en 14,7% de los counties. En los años 60 aparecieron las *punch card machines* (maquinas de perforar) implican el uso de un papel y un perforador que se aplica sobre rectángulos desprendiendolos (*los denominados “chads”*). El sistema está inspirado en las tarjetas “Hollerit” de la firma IBM. La tarjeta perforada se pone en una urna que luego se cuenta mecánicamente. En el año 2000 cubrió a 34,4% del electorado que residía en el 19,2% de los counties. También se usan boletas factibles de ser escaneadas ópticamente, conocidas como “marksense ballots” o “bubble ballots”. En el

2000 cubrieron 40,2% de los counties en el que vivía el 27,5% del electorado. En algunos counties se registro un elevado nivel de fallas en esas máquinas lectoras. La más reciente de las tecnologías en uso son las máquinas DRE pero en el año 2000 sólo fue empleada en 8,9% de los counties cubriendo sólo un 10,7% de electorado. Un 4.4% de los counties, con 8,1% de los electores recurren a sistemas mixtos dentro de la circunscripción.

El escándalo de la elección en el estado de Florida con las máquinas de perforar llevó a que en la elección intermedia del 2002 se incrementase notoriamente el uso de máquinas de votación electrónica que paso a cubrir el 25% de los counties donde hubo elecciones. La prisa por cambiar el sistema llevó a problemas notorios en el manejo del software de las máquinas, así como a denuncias de intentos de vender máquinas de tecnología superada.²

2. En Europa se han registrado algunos intentos, como la introducción de maquinas de lectura optica de papeletas de votación, que se dio a partir de de 1993 en la ciudad de Oslo en Noruega.

La Comunidad Autónoma del país Vasco en España tiene desde 1998 una legislación electoral que permitiría instrumentar el voto electrónico.. algunos experimentos se hicieron en algunas elecciones a fines del siglo XIX, duplicando la elección normal hecha en forma tradicional.

2 En el 2003 en el county de Miami Dade se compró maquinas iVotronic por valor de 24 millones de dólares (alrededor de 3600 cada una) para cubrir 947.000 votantes. Las máquinas mostraron problemas en poder disponer de pantallas en tres lenguas , inglés, español y creole.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

En Francia en Molineaux de Ysis se ha ensayado a nivel municipal el uso de mecanismos electrónicos con el respaldo de la Unión Europea para implantarlo a nivel municipal en toda la entidad.

En Holanda se esta en el proceso de reformar la legislación para poder implementar un sistema de votación mediante el uso de tarjetas magneticas, que ya se ha puesto en marcha en Bélgica.

En Bélgica desde hace ya buen tiempo (1985) la empresa Dzine ha experimentado con máquinas de votar. Primero se identifica al elector por medios tradicionales y finalizado el proceso se le da una tarjeta magnetizada. Deslizando esa tarjeta en la máquina y utilizando un puntero de luz (puntero de laser ya comunes para acompañar un presentación del tipo “power point” [slides sucesives con graficos o frases] realizada con computadores sobre una pantalla) para marcar la opción de voto. Hecho esto la tarjeta magnetica se deposita en una urna tradicional como respaldo del proceso electoral efectuado. En las últimas elecciones municipales celebradas el pasado 8 de octubre de 2000 este sistema fue utilizado por el 44% de los electores.

Tambien en Bélgica a partir del año 2000 las tarjetas de identidad incluyen a partir del año 2001 una firma digital incorporada, además de foto. En el chip incluido hay dos certifi-

cados digitales, uno para la autentitcación del documento y otro para la firma. La introducción de este documento en máquinas de votación permitiría dar un paso importante hacia la la total automatización dle proceso electoral. El esquema puede ampliarse a otros miembros de la Unión Europea.

En mayo del 2002 tambien se introdujo experimentalmente en Irlanda.en tres circunscripciones electorales.

Rusia expera experimentar el sistema en las elecciones previstas para el año 2004.

En 1999 en la municipalidad japonesa de Kawaguchi se experimento con un sistema de tarjetas magnéticas impresas a partir de la selección hecha por el ciudadano en una pantalla (touch screen), pero sólo cubrio cerca de 55 000 electores. En junio del 2002, luego de aprobarse una norma en febrero de ese año que dio caracter legal a la votación electrónica, más de 15 000 ciudadanos utilizaron nuevamente pantallas para expresar su selección en 43 mesas de votación (polling stations) en Niimi, cerca de 500 kilometros al sudoeste de Tokyo, nuevamente con carácter experimental.³

3. En la India también se utilizan máquinas electrónicas de votar, aunque en forma restringida en ciertos estados. Al igual que las máquinas brasileñas, desarrolladas posteriormente, se componen de dos unidades. Una unidad de control que maneja el encargado de la mesa de

3 Fujitsu manufactures the machines, which Musashi will market to municipalities through a bidding process. El mercado potencial si se incluyen elecciones nacionales podría alcanzar un valor de 200 mil millones de dólares (dos billones en terminología anglo)

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

votación (the Presiding Officer or a Polling Officer in the polling station) y la unidad de votación (Balloting Unit). Las EVM (Electronic Voting Machines) fueron fabricadas hacia 1989-90⁴ e introducidas experimentalmente á la elección de 16 Asambleas estatales (Assembly Constituencies) en los States of Madhya Pradesh (5), Rajasthan (5) and NCT of Delhi (6) en las elecciones gnerales de las respectivas Asambleas Legislativas en novimebre de 1998.

Cada máquina puede llevar adelante el voto de 3840 ciudadanos y en la India cada mesa de votación (polling station) mo tiene más de 1500 ciudadanos inscriptos. Las MEV pueden conducir hasta 64 candidatos, pues se pueden adosar hasta cuatro unidades de votación cada una con 16 botones de selección.

4. En varios países de América Latina se conducen elecciones con plenas garantías desde hace casi seis décadas. En la región se crearon organismos electorales ad hoc, como entidades autónomas de los gobiernos, para conducir elecciones o se encargó la organización logística al Ministerio del Interior y la supervisión de las mismas al poder Judicial, como es el caso de la Argentina.

5. En otros países de América Latina la pérdida de credibilidad de los organismos electorales ante la persistencia de fraudes llevó a bus-

car la creación de nuevas organizaciones electorales o a modernizar las pre- existentes. El caso más notorio ha sido México con la creación del IFE, Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. El organismo encarró un nuevo registro y una distritación más ajustada de modo que el elector no tuviese que desplazarse mucho para votar (en centros urbanos se establece no más de 200 metros), así como en instalar sistemas de transmisión de resultados computarizados, como piezas claves de los procesos de modernización.

6. En Venezuela, en los años 90 comenzaron a usarse escáneres para contar rápidamente los votos. El sistema seguía teniendo por base el uso de papel. Una boleta marcada se introduce en un mecanismo que cuenta los votos. En ese país los escáneres de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) cubrieron el total de las elecciones realizadas en ese país entre 1999 y el año 2000. Su introducción implicó adaptar el diseño de las boletas electorales de Venezuela, de modo que su ancho fuese compatible con la boca de entrada de las máquinas. Dadas las disposiciones electorales del país eso determinó en algunos casos tener boletas electorales de más de metro de largo por 24 centímetros de ancho. Asimismo implicó una fuerte campaña de educación cívica para enseñar a la población la for-

4 The EVMs have been devised and designed by Election Commission in collaboration with two Public Sector undertakings viz., Bharat Electronics Ltd., Bangalore and Electronic Corporation of India Ltd., Hyderabad after a series of meetings, test-checking of the prototypes and extensive field trials. The EVMs are now manufactured by the above two undertakings. Al tiempo de su fabricación el costo era muy bajo, de alrededor de 5500 rupias, unos 105 dólares americanos, pero ocultaba subsidios notorios, dado que las empresas manufactureras tenían vínculos con el sector Defensa del país

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

ma de marcar los ovalos dibujados en las boletas electorales para que el equipo de reconocimiento de caracteres los pudiese leer.

7. Otro es el proceso de modernización encarado por el Tribunal Supremo Eleitoral del Brasil, el primer país en aplicar a la totalidad de sus electorado un sistema de votación electrónico. En ese país se comenzó por eliminar el viejo carné electoral con fotografía y huella digital y pasó la identificación del elector a una base de datos emitiendo un simple cupón llamado “título de eleitor” usado masivamente en 1989. Luego comenzó a experimentar con máquinas de votación en 1996 en elecciones municipales, produciendo una integración fuerte del tecnología de información integrada en el proceso electoral. En 1998 se amplió la experiencia y en octubre del año 2000 se llegó al 100% del electorado en las elecciones municipales, que se cifra en unos 109 millones de ciudadanos y medio de lectores al comenzar el siglo XXI. Se utilizaron unas 354.000 urnas distribuidas en 315.000 secciones electorales por todos el país. Se elegían 5.549 “prefeitos”, intendentes o alcaldes y 57.316 “vareadores” (ediles o concejales de municipios). En la elección de octubre del año 2002 para elegir presidente, congresistas federales, así como autoridades estaduais, se utilizó en un 100% la máquina de votar electrónica, instalándose unas 406 000 urnas electrónicas. La participación fue el del 80% del electorado (95 millones de personas).

8. En Paraguay en la elección general de abril de 2003 se espera utilizar el sistema de vota-

ción electrónica en una parte sustancial del electorado. La previsión inicial era para el 53% del mismo. Discusiones con los partidos llevaron el número más abajo. Se utilizan máquinas brasileñas prestadas por el estado de Paraná.

Los sistemas y máquinas disponibles

9. El lector “óptico” es un instrumento que automatiza el conteo. El proceso de votar sigue realizándose manualmente. Se diseña una boleta de votación que contine óvalos (podrían ser también rectángulos, cuadrados o círculos, que deben ser rellenados. Algunos de los aparatos requieren el uso lápices de grafo suave (grafos de tipo F) lo que hace necesario disponer de un buen stock de marcadores, pero los equipos más recientes aceptan cualquier tipo de tinta para rellenar, excepto la roja. Se puede efectuar eventuales recuentos porque los votos originales pueden guardarse y volverse a contar, sea utilizando nuevamente el escáner o manualmente. La principal razón del uso de esos equipos es acelerar el proceso de escrutinio y disponer de resultados en tiempos cortos.

10. En Brasil los equipos utilizados en 1996 fueron proporcionados por *Unysis do Brasil* y en 1998 y el 2000 de la empresa *Procomp*. En el 2002 nuevamente Procomp proveyó los equipos. Esta última empresa puso al día las máquinas utilizadas anteriormente y dispuso de nuevas. El software fue desarrollado para el Tribunal Superior Electoral, con asesoramiento de funcionarios del mismo, por parte de las empresas *Microbase*, proveedora del software básico, el sistema

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

Operativo *VirtuOS*, compatible con MS-Dos y Windows y por la empresa *Procomp*, que desarrolló el software aplicativo. Las comunicaciones de la red de transmisión de resultados que liga los disquetes con los resultados con los servidores de los organismos electorales utilizan un programa denominado “biblioteca de criptografía” para proteger los datos, provisto por un organismo gubernamental. Se trata del CEPESC (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações), una dependencia de la Presidencia). La adopción del sistema fue impulsada por el Tribunal Supremo Eleitoral del país, contando inicialmente con el apoyo de los Ministerios del Ejército y la Aeronáutica (hoy dependencias de Ministerio de Defensa) y del INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales).

11. El hardware del sistema lo componen una unidad de control, un pequeño computador que procesa los datos con un sistema de doble encriptación y una unidad de votación. La unidad de control, denominada MT-UE Microterminal da Urna Electronica es un computador que tiene un procesador Cyrix de 100 Mhz y una memoria del tipo flash Card de 15 Mbytes y una impresora térmica interna. Tiene un pequeño visor para ver las operaciones. Manualmente la tarea del miembro de mesa es reducida. Comienza por introducir el número del llamado “título del eleitor”, o sea el número de registro en el padrón. La unidad de control puede ser acondicionada para recibir una tarjeta con banda magnética o código de barras

para la eventual identificación del elector si que este se emite con esa información. El microterminal tiene tres “leds”: indicadores de luz. Uno señala que la unidad está conectada a una fuente de energía (color rojo), una señal de color amarillo encendida indica que la urna esta siendo utilizada por el elector y una de color verde que esta disponible para su uso.

12. La tecnología actual permitiría, en caso de usar códigos de barras, sólo comprobar un número limitado de datos de votantes, no los de todo el país.

13. El sistema puede alimentarse por la red de energía eléctrica corriente, pudiendo funcionar la máquina tanto con 110 o 220 Volts automáticamente, como los computadores actuales. Si no hay energía la máquina posee una batería interna. En el modelo 2000/2002 alcanza a doce horas de autonomía. En el modelo 1998 a tres horas, y en los primigenios a una hora y media.

14. El llamado TE-UE (Terminal do eleitor da urna eletrônica), es un módulo físico conformado por una pantalla y una botonera con números y tres teclas una para corregir, una para votar y una para la opción del voto en blanco. La botonera está dispuesta en la misma forma que en un aparato telefónico. Dispone de puntos en Braille, así como un botón en el número cinco para identificar esa tecla para los que no dominan esa forma de lectura. En el año 2000 se agregó la disponibilidad de una unidad de sonido que reproduce los indicados en la pantalla para informar al elector de lo que indica la pantalla antes de confirmar.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

15. La unidad de voto tiene una placa, una “flash card” que es una memoria de lectura y escritura que almacena el software básico y aplicado y tiene los datos referidos a los partidos y candidatos para mostrar las pantallas al elector, así como el archivo de electores de la sección electoral. Otra flash card, removible, tiene los archivos complementarios para hacer operativa la unidad. Se denomina diskete a una pieza removible para la transferencia de los datos de la elección.

16. El elector inicia el proceso digitando un número que corresponde al candidato de su preferencia en una elección, Dado que existe el “sistema preferencial” (se puede escoger dentro de una lista partidaria a un candidato determinado) en las elecciones municipales se utilizan hasta cinco números. Los dos primeros identifican a la organización partidaria y los tres restantes al candidato a miembro de los concejos municipales (“vareadores”). Los números se reducen en otros casos al haber menor número de candidatos. Si el elector no quiere hacer uso del voto preferencial solo digita los números del partido. Al hacerlo aparece una pantalla que indica que candidato esta eligiendo (le muestra la foto del mismo, así como su nombre, partido y lugar de ubicación en la lista preferencial). Si está conforme apreta la tecla *votar*. Si no es esa su opción puede corregir. Si quiere puede ir directamente a la tecla de voto en blanco. Si utiliza números equivocados e igual selecciona la tecla de votar su voto será nulo. La empresa busca corregir el punto tratando de impedir que pueda ser usada esa opción. Pasado el voto para una categoría se

vuelve a digitar para otra. Por ejemplo en una elección municipal, luego de optar por “vareador”, aparecen las pantallas correspondientes a prefeito o intendente. Si hay otras elecciones pueden aparecer pantallas para votar a diputados estaduales, luego a gobernador del estado, luego a diputado federal, luego al senado y, finalmente, a presidente, culminando el proceso. En todos los casos se pide al elector que lleve anotados los números de los candidatos que prefiere y en el local de votación se exhiben en carteles las opciones existentes.

17. Cuando el elector terminó de votar, aparece la palabra FIN en la pantalla de la microunidad de voto, se enciende del indicador de libre en la unidad de control y no puede seguir usándose hasta que se habilita nuevamente por parte de quién maneja esa unidad de control. El elector recibe de manos de la mesa de vuelta su título de elector con la constancia de haber votado finalizando su actuación en la elección.

18. Al finalizar el proceso electoral, el encargado de mesa debe digitar un password, un código, para indicar que el fin del voto se ha producido en esa máquina de votación y que se debe imprimir la primera vía del llamado “Boletim de Urna”. Si la impresión no envía mensaje de error. El presidente apretará la tecla *confirma* en el teclado de la máquina de votar y se imprimirá las otras cuatro vías del boletín y los datos son grabados en un diskette interno de la unidad de control. De las cinco vías impresas el encargado de mesa deja una en el local electoral para información pública, deja una

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

segunda a los fiscales de los partidos y las otras tres son enviadas junto con los documentos de votación (actas, etc.) a los centros de acopio. Allí los diskettes se ponen en una totalizador que envía los datos a los registros centrales para realizar la comunicación de resultados.

19. EL Boletín de Urna indica el total de votos por partido, por candidato, votos en blanco, votos nulos, identificación de sección, zona electoral y municipio, la hora de inicio y la cierre de voto y el código de seguridad que corresponde a esa urna.

20. Cada sección electoral debe emitir un documento inicial indicando que la máquina no tiene ningún registro antes de comenzar la elección, denominada en la jerga operativa de ese sistema “zerésima”.

21. El equipo es compacto y mucho menos pesado que muchas de las DRE que se utilizan en EEUU. Requiere sí un cableado mínimo entre la fuente de energía y la unidad de control, a menos que se use su batería, entre esa unidad de control y la unidad de voto que debe disponerse en forma tal que el elector goce de privacidad respecto a la mesa. Cada máquina atiende a unos quinientos electores.

22. El costo inicial de cada equipo se estimó en U\$S 945 cuando fueron provistos por UNISYS. En 1996, PROCOMP lo estimó en U\$S 700 en el año 1998 y en U\$S 550.00 en el año 2000, precio que cayó a U\$S 500 en el año 2002. En total la inversión en “urnas electrónicas”, a valor actual, es cercana a cien millones de dólares. Si se agrega el software y la transmisión de resultados se estaría en una inversión

probable de unos 450 a 500 millones de dólares. Con un electorado registrado de unos 105 millones de electores, el costo de sólo el hardware es de un dólar por elector. Si se agregar el costo de los totalizadores, de equipos de control y transmisión de datos y el del software para su uso se estaría en cerca de 3 dólares por voto. Seguramente se trata de un costo bajo debido a subsidios o costos escondidos que no se facturaron. En forma aproximada esos costos “escondidos”, más el costo de funcionamiento normal del sistema electoral, que incluye el registro de votantes y el mantenimiento de la administración, hace subir esa cifra probablemente a unos 5 o 6 dólares por voto.

23. El personal técnico del Tribunal Superior Eleitoral sostiene que el sistema brasileño sigue la norma ISO 15.508 de diciembre de 1999 (así como la norma ISO 9594-8) que establecen criterios de evaluación de seguridad en el ámbito de la tecnología de la información. Sin embargo, uno de sus críticos, el Ing. Brunazo dice que la norma ISO 15.508 nunca se aplicó en una evaluación del sistema de urna electrónica que se usa en Brasil. Hay un punto a discutir al respecto, que no hemos visto en el debate brasileño, y es que un sistema que puede ser considerado seguro, en un instancia de alto riesgo como es una elección, donde no hay posibilidad de corregir errores, donde el tiempo construye a una sola oportunidad y donde no puede haber errores, *requiere de una norma específica*, la que aún no existe.

24. Una evaluación de parte de los partidos supone que haya interés de los mismos para

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

hacerla. Implica acreditar técnicos para hacer las fiscalizaciones necesarias. Las normas legales brasileñas lo preveen, pero prácticamente no se ha llevado a la práctica. Como la carga del programa básico se hace por parte del proveedor de la urna, los controles deben hacerse al momento de ser entregadas para poder cargar los software de aplicación, o sea el que contiene los datos con las listas de partidos y candidatos para cada circunscripción, una auditoría completa, no estadística, para llegar a errores cero, que permita asegurar a todo contendiente que todo esta en orden requiere un número de técnicos y horas de trabajo importantes, que no están al alcance de ningún partido político en tiempos en que la militancia en los mismos se reduce a aquellos que pugnan por un cargo. Habría que recurrir a técnicos contratados, lo que tampoco es factible dados los costos de esa actividad.

25. La alternativa es una auditoría en base a principios probabilísticos. A su vez es lógico tener en cuenta que ninguna empresa proveedora de productos para un sistema electoral electrónico quiere tener problemas, sino será eliminada del mercado. Esa auditoría independiente debería ser realizada por una comisión técnica. La misma debe contar con miembros de los partidos políticos y eventualmente de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en el tema de la participación ciudadana. Puede contratarse ad hoc una empresa para hacer la tarea, pero la misma no puede tener ninguna relación con las empresas proveedoras de los servicios, ni directa ni indirectamente y debe realizar su tarea en pre-

sencia de técnicos partidarios y de la sociedad civil, si hubiere interesados.

26. Las máquinas deben ser auditadas antes del proceso electoral para determinar que están en cero, deben ser cargadas con el software de aplicación en las hora indicada para hacerlo y deben seguirse todos los procedimientos indicados. Es obvio que en el caso del Brasil con casi medio millón de máquinas hayan existido errores en estos procesos o no se sigan los pasos previstos. Al igual que en los sistemas manuales no es fácil contar con la gente entrenada adecuadamente para hacer todas las tareas. A pesar de todas las críticas la introducción de las máquinas ha resultado un avance importante para el proceso electoral brasileño.

Conclusión. Requerimientos para un sistema de votación electrónica.

27. Un sistema de votación es más que una tecnología. Es sustancialmente el resultado de un consenso en la sociedad que se ha expresado en leyes y otras normas legales adecuadas a la situación de la sociedad política donde se aplican, mediante los cuales se dirimen contiendas políticas. Ese consenso básico tiene por actores a organizaciones y a instituciones, prácticas regladas formal o informalmente, que son parte de la cultura política del país. Las disposiciones legales son el resultado de esos consensos y los actos electorales están regulados por leyes y principios constitucionales. La implementación de las elecciones supone recurrir a tecnologías aceptadas legalmente. Por eso, se debe partir por la naturaleza histórica, cultural y política de

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

los procesos electorales, para tener en cuenta la tecnología que puede usarse. Una misma tecnología en dos sociedades diferentes o en la misma sociedad en tiempos distintos produce resultados diferentes. Un cambio en la tecnología que busca implementar soluciones modernas no siempre es una garantía de mejora del sistema.

28. Por ello se necesita evaluar primero el impacto en la cultura política de la introducción de nuevas tecnologías y si ello responde a una necesidad de la sociedad.

29. Ya hemos descartado el uso de Internet en los procesos de votación en el día de la elección, salvo en la trasmisión de resultados o en otras actividades administrativas. Si bien se puede utilizar Internet para la trasmisión de resultados la misma debe hacerse en paralelo con otros sistemas para evitar ese tipo de ataques.

30. En cambio, puede encarse la introducción de sistemas electrónicos de votación. La misma debe ser acompañada de un esfuerzo educativo en gran escala. Es sabido que los sectores populares tienen dificultades para operar en cajeros automáticos o mecanismos similares y que lo mismo ocurriría con sistemas de votación. El desarrollo de habilidades en tanto usuario de la tecnología debe difundirse de un modo tal que en si misma *no distraiga al votante del fin, que es elegir y no aprender a enfrentar una máquina.*

31. El foso que divide a los sectores que dominan la tecnología electrónica digital en tanto usuarios de aquellos que no lo hacen, que en gran medida corresponden a una división dentro de los niveles educativos y sociales de la

ciudadanía debe ser tomada en cuenta al adoptar sistemas electrónicos de voto.

32. El punto más sensible para la adopción de un sistema electrónico es la seguridad, que implica la confiabilidad del sistema. Existen notorios incentivos para quienes trabajan dentro del sistema para apelar al fraude luego de recibir sobornos [“coimas”] y deben distinguirse los intentos de fraude de los “accidentes” que suelen producirse en los procesos de computación. Las normas de seguridad para el voto electrónico que se describieron previamente deben tenerse en cuenta para certificar la adopción de un sistema.

33. Los sistemas están compuestos por hardware y software. El hardware debe ser sencillo, robusto, dado que debe operar en muy diferentes ambientes en muchos casos por parte de personas con poco entrenamiento en tecnología de la informática. Fácil de almacenar y debe ser capaz de ser reciclado de modo que pueda mejorarse.

34. El software debe ser propiedad del organismo electoral y no de la empresa que lo provee. No se trata de adquirir licencias, sino de adquirir el código fuente. Esto supone una inversión importante del organismo electoral para crear una unidad ad hoc en este campo. Una alternativa es un *convenio con un/os organismo/s internacional/es multilateral que pueda garantizar el software y eventualmente el hardware.*

Más adelante y especialmente para países más pequeños, puede explorarse también la posibilidad de compartir el uso de equipos y software por más de un país, para abatir costos.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

Las asociaciones de organismos electorales pueden manejar junto a un organismos internacional multilateral un depósito de máquinas y programas y un equipo técnico mínimo que puede ponerse a disposición de cada país por medio de mecanismos de lease. La propiedad de los equipos y software pasa a ser colectiva de los países que participan en ese partenariado. Este tipo de arreglo requiere acuerdos políticos supranacionales, tratados de modo que puedan ser legalmente viables.

Máquinas de votar

35. Las máquinas deben ser de diseño sencillo, de peso ligero, de modo que sea fácil de transportar y almacenar, requiriendo un mantenimiento mínimo y sencillo. No debe tener partes móviles, y no debe necesitar un sistema complicado de cableado. Los mismos deben ser reducidos a los necesarios para obtener energía eléctrica, que es más barata de operar que las baterías y para conectar unidades de control y de voto. Se puede evitar el uso de cables, pero las posibles interferencias no garantizan la seguridad del proceso.

36. Dados los posibles problemas con la energía eléctrica, o su inexistencia, deben tener su propia fuente de energía. Sería deseable que pudiese operar con pilas standard (ya hay máquinas que utilizan pilas "D", conocidas como "pilas de linterna")

37. Las máquinas deben permitir incluir en la pantalla todas las papeletas o balotas que están en juego en un momento dado, que el elector pueda hacer todas las opciones que considere

conveniente, asimismo permiten de ese modo votar desde cualquier lugar para la circunscripción en la que le corresponde ejercer el voto. Deben permitir cambios de último momento en esos diseños de acuerdo con lo dispuesto por las regulaciones correspondientes.

38. Las máquinas deben ser de fácil acceso para que puedan votar quienes tienen impedimentos físicos. Por ello tienen que tener pantallas que permitan ver claramente a quienes tienen visión defectuosa, deben tener un mecanismo de audio para facilitar el voto de ciegos, ser transportables para que se pueda votar por parte de personas que no puedan bajarse de un vehículo o adaptables para quienes usen silla de ruedas. Deben disponer de administrículos alternativos para quienes tengan dificultades para poder utilizar sus manos. Se están probando soluciones para cada uno de esos problemas por parte de los diversos fabricantes de máquinas.

Escrutinio

39. Los sistemas deben ir registrando el voto a medida que se va produciendo, sin que sea accesible a otras personas. A los efectos de control puede requerirse que la máquina emita una tarjeta magnética que contenga el dato del voto individual de cada persona sin que aparezca ligado a la identificación del votante a los efectos de recuento y verificación. La misma podría otorgarse en duplicado a los efectos que el propio votante verifique si su voto fue adecuadamente registrado.

40. Al finalizar la hora de votación la tarea de los miembros de mesa es mínima. Consiste

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

en retirar el chip de memoria (disquete, cilindro o tarjeta PCMCIA, etc.) con los resultados para ponerlo en el mecanismo de transmisión de resultados o si el sistema dispone de un cartucho impresor de votos retirarlo. Asimismo pueden proceder a una verificación de lo votado mediante la lectura de las tarjetas magnéticas individuales. Luego deberán empacar la máquina y demás materiales utilizados para su devolución.

41. Sería aconsejable establecer un comité de evaluación de calidad de los sistemas electorales que establezca criterios previos para adoptar el sistema. Los partidos políticos y sus representantes, los organismos electorales y representantes de organizaciones cívicas promotoras de la limpieza de los procesos electorales tienen mucho que decir al respecto. Fijados esos criterios debe procederse a un llamado a ofertas, de acuerdo con las normas legales y luego a una evaluación de los sistemas ofrecidos por las empresas privadas

42. Si se adopta la decisión de implantar un sistema electrónico de votación, a los efectos de lograr el máximo grado de legitimidad se recomienda que previo a la adopción de la legislación que lo autoriza, se realice un debate amplio entre todos los actores interesados pertenecientes a los partidos políticos y a la organización electoral. La participación de organizaciones internacionales multilaterales puede ser bienvenida. En cambio, en esta etapa no se aconseja la participación directa de firmas proveedoras. Pueden organizarse eventos ad hoc, tales como seminarios que sí pueden ser acom-

pañados por una exposición donde los proveedores puedan mostrar sus productos. Debería establecerse como condición que mostrasen un simulacro de votación utilizando datos de una anterior elección argentina.

43. Una vez adoptadas las normas legales correspondientes, que deben ser exhaustivas, se recomienda adoptar el sistema que ofrezca mayores seguridades al elector. Sería conveniente que fuera un sistema que utilice máquinas tipo DRE, que cumplan con las garantías de seguridad establecidas en el trabajo.

44. De acuerdo a lo estudiado puede observarse que implantar una reforma que sólo incorpore scanner de lectura, al estilo venezolano no es una solución recomendada. Las máquinas utilizadas en Brasil constituyen un avance notorio, pero se requiere que código fuente sea accesible a la autoridad electoral que lo adopte. No puede comprarse un paquete cerrado.

45. Las máquinas no amplían la participación electoral, ni tampoco la restringen. La tecnología debe usarse apropiadamente y requiere entrenamiento específico por parte de las autoridades electorales, cambiando las pautas existentes hasta el momento. También requieren instrucción ciudadana, pero eso también ocurre en el caso del voto manual.

46. Para adoptar un sistema sería conveniente realizar un llamado a licitación que claramente establezca que no habrá soluciones “end to end”, compradas “llave en mano” que el control del proceso debe quedar en manos de la autoridad electoral.

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

47. Dado que muchas empresas desean expandir los mercados para sus máquinas y que deben sortear las constantes dudas acerca de los problemas de seguridad, las posibilidades de negociar un precio adecuado en una competencia amplia pueden ser muy favorables. Por consiguiente, no recomendaríamos desde ya adoptar un sistema determinado sino abrirlo a una amplia competencia.

Referencias ampliatorias:

Brunazo, Amilcar. 1999 "A Segurança do Voto na Urna Eletrônica Brasileira". Artículo presentado en el *Simposio sobre Segurança em Informática*. ITA/CTA.

_____. 2000 "Avaliação da Segurança do Eleitor com a Urna Eletrônica" Relatorio hecho para la Comisión de Constitución del Senado del Brasil.

(The) Caltech/MIT Voting Project. 2001 "A preliminary assesment of the Reliability of Existing Voting Equipment" Riverside and Boston: CTU/MIT.

Camarão, Paulo César Bhering. 1997 **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática**. São Paulo: Empresa de Artes. El autor es el Secretario de Informática del TSE de Brasil.

Computer Security Resource Center, National Information Assurance Paternership, International Standars Organization -ISO, International Electric Commission.

2000 ISO-IEC 15.408. Common Criteria Ver en <http://csrc.nist.gov/cc/ccv20/ccv2list.htm>

Gates, Bill. 1996 "Better government? Sure, in the information Age". Un ensayo publicado en la página web de la compañía *Microsoft*

[www.microsoft.com-billgates-columns-1996essay-ESSAY960710.htm] donde Gates argumenta en favor del voto por Internet para tener información adecuada de los candidatos posibles, sin hacer ninguna mención acerca de la seguridad e integridad dd el voto.

Mercuri, Rebecca T. 2000 "Electronic Vote Tabulation Checks & Balances" Ph.D. dissertation Engineering School of the University of Pennsylvania

_____. 2000 "Inside risk: voting automation (early and often?) in *Communication of the ACM* (CACM) Vol. 43 Number 11, pp. 176

Mercuri, Rebecca & Neumann, Peter G. 2001 "System Integrity Revisited" in Inside Risk 127, *CACM Vol. 44, No. 1*. January

Phillips. Deborah M. 1999 "Are We Ready for Internet Voting?" Arglington. Va.: *The Voting Integrity Project*.

_____. 2000 "Setting the Standard for Election Integrity". Arlington. Va. *The Voting Integrity Project*.

Saltman, Robert G. 1998 **Accuracy, integrity, and security in computerized vote-tailling**. Washington: US. Department of Commerce. National Bureau of Standars.

_____. 1996 **Issues on National Planning for the computerized of Elections**. Washington: Brand Programm on Automatic Systems.

Teixeira, Marco Coelho. 2000 "Avaliação da Necessidade de Modificações na Urna Eletrônica Brasileira" Relatorio presentando a la Comisión de Constitución del Senado Federal del Brasil.

VOLVER AL ÍNDICE §

FORO VIRTUAL SOBRE JUSTICIA ELECTORAL

Raúl Ávila

**Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación**

Voy a tratar de ser no sólo breve, sino verdaderamente telegráfico en mi exposición. La exposición que es una propuesta en realidad, se denomina *Foro Virtual Sobre Justicia Electoral* y la voy a reducir a cinco puntos.

Primero el objeto: se trata de un espacio virtual que nos pueda servir de vínculo de comunicación, de intercambio y de enriquecimiento de la cultura jurídica en materia electoral.

El segundo punto, que es la justificación, consiste fundamentalmente en tres ideas: la primera, como dejó muy claro el doctor Dieter Nohlen en el primer día de trabajo, es que las instituciones sí importan, son relevantes. La democracia sin instituciones, así como la democracia sin partidos políticos efectivamente no se sostendría, no tendría lugar. Damos entonces un valor relevante al derecho como parte de las instituciones, en particular al derecho constitucional y, por supuesto, al derecho electoral.

La segunda idea de la justificación, es que así como hay valores y principios que gobiernan o que rigen la organización, la administración de las elecciones, también tenemos valores y principios que rigen la solución de los conflictos electorales que emanan en el contexto de la organización de las elecciones. Me refiero, en el caso mexicano, que está tomando o que refleja el consenso internacional mayoritario, a principios tales como el acceso a la justicia, el debido proceso legal, el cumplimiento efectivo de las sentencias de los tribunales, la máxima eficacia de los derechos fundamentales y, en particular, de los derechos político-electorales en el área que nos convoca. También desde luego al hecho de que existe un principio de constitucionalidad y de legalidad en materia electoral, que es el que sustenta las elecciones libres y justas; en el caso mexicano las elecciones libres, auténticas y periódicas. Sobre esos valores y principios se construye todo el entra-

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

mado institucional y normativo, por lo menos en México, y como sabemos en prácticamente todos los países que llevan a cabo elecciones regularmente.

La tercera idea de la justificación es que la argumentación jurídica y la exposición al escrutinio público de las resoluciones de los tribunales electorales o de las cortes constitucionales en materia electoral es una condición de la democracia. Se asocia al estilo autoritario la cerrazón o la falta de claridad y la renuencia a sacar a la luz pública y exponer la argumentación en la que se basan las sentencias, sobre todo cuando éstas son o provienen de un órgano jurisdiccional de última instancia que controla la constitucionalidad de las elecciones. La argumentación, por lo tanto, es un indicador de la democracia, también porque refleja la independencia de los jueces, la autonomía de los órganos encargados de resolver conflictos. Por eso estimamos que es importante contar con un instrumento de intercambio y de comunicación como el que estamos proponiendo.

Un foro virtual sobre justicia electoral global tiene antecedentes en el ámbito regional de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). En el año 2000 en la ciudad de Antigua, Guatemala, en el seno de la UNIORE el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el previo acuerdo de los colegas de los protocolos de Tikal y de Quito, propusimos el Foro Virtual sobre Justicia Electoral en las Américas, y lo llevamos a cabo durante los años 2001 y 2002, porque colocamos en el Sistema Integrado de

Información Iberoamericano que administra CAPEL, una serie de sentencias importantes de diversos países que nos permitió aprender más sobre la argumentación y la forma de resolver conflictos electorales.

La propuesta, que es el cuarto punto, consiste entonces en intentar promover en una dimensión global o más internacional en el ámbito de las asociaciones regionales que agrupan organismos electorales como las que se han dado cita en esta histórica ocasión, el que pudiéramos tomar esa experiencia, rediseñarla, fortalecerla a través o con el apoyo de IFES y otros organismos integradores del proceso democrático o por lo menos de las ideas y de la gestión del proceso democrático en escala global, para que podamos avanzar en el diálogo y el enriquecimiento, en la comprensión de diversas culturas y experiencias jurídicas en materia judicial electoral.

Los beneficios, que es el último punto, serían desde luego muy importantes: con este instrumento incrementaríamos la comunicación, la interlocución, el intercambio y el aprendizaje conjunto sobre los temas de la justicia electoral, y podríamos, al mismo tiempo, incrementar el conocimiento sobre la argumentación jurídica y el papel de los tribunales, cortes o consejos electorales cuando resuelven controversias. Sobre todo tendríamos un más intenso y más rico diálogo intercultural e interinstitucional a escala internacional.

Como conclusión diría que tenemos un objeto muy identificado de trabajo, que la justificación pasa, en efecto, por el valor de las ins-

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

tituciones, los valores y principios de la democracia en el ámbito judicial electoral; pasa también por la importancia creciente de la argumentación jurídica en el mundo contemporáneo, porque también tenemos antecedentes que prueban que es interesante, pertinente, útil un esfuerzo como éste; que tenemos una propuesta inicial, que esperamos enriquecer entre todos, si ustedes así lo consideran pertinente,

y que los beneficios serían indudablemente para todos.

Por estas razones proponemos, entonces, a las asociaciones de organismos electorales y también a los organismos y organizaciones internacionales en materia electoral que estamos aquí reunidos, que consideren para los planes futuros, para la agenda del futuro, un foro global sobre justicia electoral.

VOLVER AL ÍNDICE §

ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO

Carlos Navarro Fierro

Instituto Federal Electoral

Como seguramente Manuel Carrillo, titular de asuntos internacionales del IFE, va a detallar y a documentar muy bien los beneficio que le ha reportado a nuestra institución y la concepción que ésta tiene acerca de la cooperación internacional, yo simplemente diré que para el IFE la promoción de la cooperación internacional es una prioridad, pues nuestra institución misma ha sido ampliamente beneficiaria en muchos sentidos de esta cooperación. Por eso también es una satisfacción haber compartido sus conocimientos y experiencias en varias ocasiones y en varios países, cuando así ha sido requerido.

Para los fines de mi intervención, y para no abusar de su tiempo, voy a hacer las referencias estrictamente indispensables para cumplir con el objeto de esta intervención, que es presentar un estudio comparado que desde hace un tiempo hemos desarrollado en el IFE, y que con el apoyo de las Naciones Unidas y del Tribunal

Electoral, ha sido posible publicar en inglés y en español, en el año 2002.

El estudio ofrece un panorama general sobre la situación que guardan las regulaciones, a propósito de la existencia de dispositivos para efectuar votación en el extranjero. Es decir, aquellos países que efectivamente no sólo cuentan con legislación, sino con experiencias concretas en esta materia.

Para llegar a cabo este estudio a la fecha se han revisado fuentes directas de 162 países. Es decir, la información que allí se refleja muestra cuál sería la distribución o la situación de dichos países.

Es importante señalar que este no es un documento que predique sobre los atributos o las cualidades del régimen político electoral de tal o cual país. Simplemente se constata la existencia de disposiciones y mecanismos para facilitar la emisión del voto en el extranjero. Además, se trata de un proyecto permanente. Es

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

decir, es un esfuerzo de investigación, de recopilación y de sistematización de la información, que se ha publicado para suministrar oportunamente algunos de sus hallazgos y resultados. Pero todas las contribuciones, las observaciones, los comentarios son bienvenidos, porque la intención no sólo es ampliar hasta donde sea posible el repertorio de casos analizados, sino además detallar y profundizar en algunas variables ya consideradas o incorporar otras que sean relevantes. Se trata de un tema que tiene especial relevancia y actualidad en distintas regiones del mundo y que, si se le ve con detenimiento, plantea dilemas, interrogantes y desafíos, tanto en el plano de las doctrinas jurídicas, de la teoría política, de la sociología, por no hablar de la administración electoral. Es decir, plantea realmente retos en el campo presupuestal y en el logístico, estrictamente para el administrador electoral, sobre una serie de consideraciones que pueden ir desde revisar y redefinir las nociones que se tienen acerca de la comunidad política de la ciudadanía o del rango y alcance de los derechos políticos, por no plantear otros aspectos involucrados.

Ahora, ¿cuál es la situación? Veremos rápidamente, como lo muestra la tabla 1, los 162 países en que se ha revisado. Esta tabla es un proyecto en desarrollo permanente, por eso se muestran ligeras modificaciones en relación con lo que aparece en el documento publicado en 2002.

En este universo ya alcanzado, vemos 69 países que han tenido al menos una experiencia concreta en materia de voto en el extranjero.

Además hay diez países de todo el mundo en los que existe alguna iniciativa o está pendiente de reglamentarse alguna, pero en los que es inminente su aplicación.

Los registros negativos alcanzan 80%, es decir, en términos generales prácticamente la mitad de los países considerados ya han tenido una experiencia concreta o están cerca de adoptarla. Esto habla de una extensión y ampliación sin precedentes.

¿Qué contiene en líneas generales? Como es fácil comprender, se aplica para elecciones de carácter nacional. En cerca de 65% de los casos esto es válido para elegir el Parlamento, tratándose de regímenes de esa naturaleza o para elegir al presidente en el caso de los sistemas presidenciales, sin que ello implique que no se puedan elegir otras autoridades en el ámbito nacional. En 44 o 45 de los 72 casos así es como se efectúa.

Hay algunas correlaciones entre el tipo de sistema presidencial o el tipo de sistema legislativo con otros niveles de gobierno. Una variante muy importante: ¿cuáles son los requisitos para poder participar? Porque el hecho de que se establezcan determinados requisitos evidentemente implica el nivel de inclusión, las facilidades que se le están brindando a las personas para poder emitir su voto desde fuera de su país de origen.

Otro problema es la modalidad de emisión. Se advierte esencialmente que los países utilizan hasta ahora, para estos efectos, el voto personal en sedes diplomáticas o consulares predominantemente, pero también utilizan el voto

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

postal o por correo. Alrededor de 80% utiliza alguno de estos dispositivos. Hay también un pequeño número de países que utilizan un sistema mixto, es decir, que combinan más de una de estas modalidades. En el caso de los brasileños en el extranjero pueden votar utilizando una urna electrónica, aunque se entiende que la emisión del voto es de carácter personal, porque tienen que acudir, de cualquier manera, a un recinto oficial para hacerlo.

Otro asunto importante es que, en algunos casos, el reconocimiento al derecho al voto activo para las comunidades o contingentes en el extranjero va más allá de la simple posibilidad de poder elegir un representante. Hay cinco países, cuatro en los que ya concretamente se cuenta con experiencia, e Italia que probablemente en su siguiente elección lo haga, en que además las comunidades en el extranjero eligen un determinado número de representantes, ya sea para la cámara baja, la cámara de representantes o incluso en algunos casos en el senado.

Sin embargo, algunas cifras se prestan a polémica. Creo que ningún país en el mundo tiene un registro confiable o más o menos preciso de cuántos de sus nacionales están en el extranjero. Los indicadores siempre se deben de medir en función de cuántos se registran para poder votar, ahí se muestran los índices de participación en algunos países, cerca de 25 donde ha sido posible identificar índices de participación a propósito de su última elección.

Estos son, en general, los contenidos fundamentales que ustedes van a encontrar en este

documento. Sólo quiero agregar, en razón de que en algunas intervenciones previas se ha hecho referencia al interés por acercarse a estudios o a registros electorales comparados con otras regiones —lo digo sobre todo en función de las asociaciones regionales—, que en el IFE hemos realizado estudios sistemáticos desde hace algunos años, especialmente enfocados en América Latina, no sólo por razones idiomáticas, culturales y geográficas, sino también por las fuertes analogías entre sus regímenes políticos y electorales.

Ustedes saben muy bien que hay reformas continuas, sobre todo en materia de legislación electoral. Ojalá fuera tan fácil modificar, actualizar y depurar las prácticas sociales y la cultura que las soporta, pero al menos en cuanto a las reformas legislativas, hay una gran proliferación a lo largo de los últimos años.

Muchos de estos estudios se hicieron inicialmente en 1994-1995; después los revisamos en 1998-1999. Por ese motivo pueden estar desactualizados, pero queremos informarles, sobre todo a las representantes de otras regiones o de otras asociaciones, que por nuestro conducto es factible obtener este tipo de información. Por ejemplo, uno de los estudios está relacionado con cuáles son, cómo se componen y qué atribuciones tienen los organismos electorales. Otro es relativo al régimen jurídico de los partidos políticos y otro sobre el régimen electoral en los estados de América Latina en el que se muestra cómo se distribuyen las atribuciones en esta materia. También se tenían hasta hace poco tiempo uno sobre financiamiento y fiscalización y otro

Presentaciones institucionales § Institutional presentations

sobre acceso a medios. Éstos los hemos fusionado y hemos puesto énfasis en construir indicadores para lo que estamos trabajando ahora, que se llama *Condiciones de equidad y sistemas de fiscalización*, por una razón muy importante. Nos parece que es encomiable y que debe privilegiarse la posibilidad de que exista una mayor apertura o transparencia en la rendición de cuentas, en el dinero que fluye, que se maneja y que se invierte en los procesos electorales. Pero nos parece que,

al menos en América Latina, quienes estamos empeñados en realmente contribuir al fortalecimiento y consolidación de regímenes electorales democráticos debemos conceder especial atención al tema de la equidad. Porque puede existir fácilmente la transparencia sin que existan garantías mínimas de equidad, sobre todo en cuestiones de financiamiento, de fiscalización y de acceso a los medios de comunicación; de ahí que estemos trabajando en ese tema.

VOLVER AL ÍNDICE §

TRANSPARENCY IN POLITICAL FINANCE

Victor Perea

International Foundation for Election Systems

IFES has developed the Money & Politics (MAP) Program, a global initiative to promote transparency, accountability and enforcement in political finance. Activities are designed to support the development of legal and procedural framework that encourages transparency, assist the implementation of disclosure tools, enforcement systems, public information materials, and promote accountability through training, analysis and education. Transparency in money & politics is a cycle that begins and ends with advocacy for legal reform and travels through procedural reform into disclosure, enforcement, and monitoring.

A major component of the MAP Program is a customizable, easy-to-use database that is accessible via the Internet and facilitates complete, detailed and public disclosure of campaign expenses, political party accounts and other political finance information. In each country, IFES works with local partners to adapt the program

to local needs and to apply internationally accepted standards and best practices, with a focus on disclosure. Training is offered to political parties, candidates, the media, NGOs, academics and citizens to enable them to access, search and analyze political finance information over the Internet.

The MAP Program got underway in 2002, when IFES combined its leadership in the area of political finance with its information technology expertise to develop the MAP Database as an anti-corruption instrument to promote accountability, promote good governance and raise awareness of political finance.

Direct results of the IFES MAP programs are a better informed electorate; a more credible electoral process; increased transparency and accountability; less corruption; greater legitimacy with the voters.

BACK TO CONTENTS §

Conclusiones

§

Conclusions

VISIÓN Y EXPECTATIVAS DE LAS INSTITUCIONES EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Richard Soudriette

Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES

Mi noción de democracia es que, en ella, los más débiles tengan las mismas oportunidades que los más fuertes.

Gandhi

La Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza el derecho a voto, lo garantiza como uno de los derechos humanos fundamentales. Esto es muy importante porque en 1974 solamente había 39 países en el mundo que permitía que sus ciudadanos tuvieran este derecho.

Ahora estamos aquí, en el año 2003, y podemos estar muy agradecidos de que más de 120 países en todo el mundo le permiten a sus ciudadanos participar en las elecciones, por eso el trabajo que estamos haciendo aquí es tan importante.

Europa Central y del Este, que fue fundado en 1991, el de África en 96, lo de Asia en 97 y el Caribe en 98.

También apoyamos una red trilateral de los altos funcionarios electorales entre México, Canadá y Estados Unidos, comenzando en 1994. estuvimos honrados al asistir en la organización de la Primera Conferencia de la Red Mundial en Ottawa. Este evento marcó la primera vez en que los administradores electorales de todas partes del mundo tuvieron la oportunidad de reunirse.

Estamos aquí para seguir con el espíritu de Ottawa. Para dar respaldo a los que tienen la responsabilidad de garantizar procesos electorales transparentes y creíbles. El propósito de la red es así: promover el intercambio de información entre organismos electorales, aprender sobre nuevas tecnologías ya prácticas, estudiar diferentes temas como los que discutimos aquí: dinero y política, normas electorales y diferentes tipos de prácticas electorales. Y finalmente promover la profesión y la profesionalización de la administración electoral.

Conclusiones § Conclusions

IFES ha dedicado mucho esfuerzo al tema, al trabajo con nuestros organismos electorales, algunos aquí, por ejemplo, ahora mismo tenemos el honor de trabajar con la Comisión Electoral de Indonesia, y nos sentimos muy orgullosos de que está representada aquí por su presidente, sus colegas.

También está el establecimiento de redes electorales, regionales, más la participación de la ONU con el proyecto ACE, la colaboración de IFES y PNUD en la producción del libro sobre organismos electorales como instituciones de gobernabilidad, escrito por el doctor Rafael López Pintor, el desarrollo de nuestro nuevo proyecto de dinero en la política y la nueva iniciativa para crear una división de IFES dedicada a ayudar a administradores electorales en nuestro propio país, Estados Unidos.

Para concluir, IFES se siente muy comprometido con mantener una red mundial permanente de organismos electorales. Queremos ofrecer nuestra colaboración para organizar la próxima conferencia. Esperamos poder realizar esta conferencia en el año 2006 y estamos muy comprometidos porque creemos que es ab-

solutamente necesario tener este evento continuamente.

También nosotros queremos seguir con el espíritu de la ciudad de México promoviendo el intercambio de información y prácticas. Estamos pues dispuestos a trabajar con todos los organizadores en el establecimiento de un sitio web dedicado a la red mundial. Queremos seguir trabajando con todos ustedes en el desarrollo de eso.

Aunque las elecciones representan solamente una parte del panorama democrático, los procesos electorales realmente representan una parte fundamental, la fuente del poder es la urna y la opción y la oportunidad para participar es realmente un derecho humano muy importante.

Este evento es de importancia histórica porque tenemos personas de cada rincón del mundo; incluso la democracia más grande del mundo, la India, está representada aquí por sus comisionados.

Los felicito a todos ustedes, por sus contribuciones a la construcción y el fortalecimiento de la democracia, no solamente en sus propios países sino en el mundo entero.

VOLVER AL ÍNDICE §

Vijay Patidar

IDEA Internacional

Vamos a hablar del Congreso de Comisiones Electorales y el papel que desempeña para sostener la democracia en todo el mundo. Es un papel tan importante que juega el comisionario y la forma como intercambiamos información y aprendemos unos de otros. Esto aumenta gracias a esta reunión.

Voy a hacer una presentación muy breve de lo que es el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, un organismo intergubernamental. Cuenta con la membresía de países de todo el mundo, hay actualmente cerca de 21 países que son Estados miembros.

Quiero anunciarles que el año pasado México también se adhirió a IDEA Internacional como Estado miembro y tenemos ahora como una comisión miembro al IFE que está en este foro; hay otros miembros como Costa Rica, Chile, Uruguay que son también países de América Latina y hay miembros de la Comunidad Europea. También tenemos miembros de

África del Sur, cuatro miembros que son parte del foro que hay en esa zona.

Además tenemos miembros que vienen de Australia, Canadá, la India y otros países. Realmente es una organización intergubernamental con representación de todo el mundo.

Actualmente también estamos en el proceso de volver a definir la membresía y Japón está por unirse. Entre nuestros miembros también tenemos ONG como miembros asociados y por lo tanto son miembros muy importantes.

Tenemos organizaciones de Alemania situadas en Berlín, una organización, el Instituto Interamericano de Derecho Humanos que está en América Latina y el Instituto. Tenemos una estructura donde junto con los gobiernos trabajando en el campo de promoción de la democracia, también son miembros de nuestra Organización.

Los objetivos de nuestro Instituto son promover la democracia. Nuestros objetivos son

Conclusiones § Conclusions

muy ambiciosos, y cuando se estableció este Instituto en 95 ésta era la única organización intergubernamental orientada hacia la democracia.

Ahora esto ha cambiado, ya hay muchas otras organizaciones involucradas en promover la democracia, pero en aquel tiempo IDEA era la única organización dedicada a este fin, y esto lo hacemos promoviendo derechos humanos y buena gobernabilidad; promover la implementación de los días que se aplican al pluralismo de multipartidos.

Ayuda técnica a largo plazo, capacitación en elecciones y educación de las elecciones son áreas en las que muchas otras organizaciones están trabajando muy bien y no tiene caso que IDEA participe en este campo. Así que decidimos no trabajar en estas áreas. Después decidimos que íbamos a hacer algo que pudiera añadir valor a los procesos electorales y lo que hacemos reflexión. Por ejemplo, hay organizaciones que participan en administrar el proceso de elecciones que están tan involucrados en el proceso de hacer las cosas, que normalmente no tienen tiempo para hacer un paso atrás, para reflexionar qué es lo que están haciendo, cómo podrían hacerlo de una forma mejor.

Nosotros hacemos esta reflexión y pensamos por estos grupos que participan en los procesos electorales y aplicamos la investigación en el campo y no lo hacemos nada más con académicos. También promovemos, primero identificamos y luego promovemos normas en el campo de las elecciones. Ésta es un área que se inició en 1995; en aquel entonces casi no había otras instituciones haciendo este trabajo, pero yo ahora con

mucho gusto me doy cuenta de que esta es una actividad que ya se ha extendido.

Ayer tuvimos una presentación sobre este tema de tres diferentes oradores y esta es un área en la que nosotros aún participamos y vamos a seguir trabajando en este proceso.

La siguiente área es la recolección de información para poder ofrecer opciones. No tiene caso que tengas normas si no hay disponibles las mejores prácticas para aplicarlas a todos los que están involucrados en el proceso electoral.

Lo que nosotros creemos es que hay ciertos principios mínimos que se deben seguir, pero sujetos a éstos está cómo un proceso electoral en particular se va a realizar, eso se va a ver en cada país. No podemos imponer desde fuera, pero sí señalamos que si ustedes adoptan esta opción en particular, cuáles son las ventajas y las desventajas que podrían tenerse.

Entonces, esta posibilidad de dar opciones nos ha llevado a un proyecto que la mayoría de ustedes debe conocer. Richard mencionó que es un proyecto que se comparte con otras organizaciones, entre IFES y Naciones Unidas, y que tiene información sobre elecciones en 12 diferentes temas. También está disponible en inglés, en francés y en español en Internet.

Estamos también participando para ofrecer esta información en otros idiomas, traducirla al árabe. Así que es una información muy buena, donde ustedes pueden tener información acerca de diversos aspectos de los procesos electorales.

También tenemos un lugar para reunirnos y trabajar. Entonces esto es parte de nuestra preocupación con este objetivo el que hemos esta-

Conclusiones § Conclusions

do promoviendo a otras asociaciones. En algunas asociaciones nosotros contribuimos con esta asociación y también GEO es el producto de un foro que algunos de ustedes quizás conozcan, es el desarrollo democrático que de hecho fue alentado por otras asociaciones miembros.

Esto es lo que hacemos y alentamos la formación de redes de asociaciones electorales. Nosotros no hacemos observación de elecciones, pero sí, por ejemplo, reunimos a los observadores y les decimos qué es importante, cómo pueden trabajar mejor y cooperar mejor en el campo, esto es lo que hacemos.

En esencia significa que no hacemos las cosas directamente las cosas nosotros, sino que tratamos de ayudar en el proceso, y ayudar a aquellos que están haciendo este trabajo de elecciones en el campo, y les ayudamos a que lo hagan mejor.

Los partidos políticos son otra de las partes interesadas en este campo y tenemos un programa muy ambicioso para ayudar a los partidos políticos.

Daniel Zovatto presentó el proyecto sobre el Manual de Campañas de Elecciones y Partidos Políticos. Ésta es un área en donde los partidos políticos son muy importantes, y nosotros estamos preocupados en cómo pueden los partidos políticos trabajar mejor.

El Parlamento produce leyes, les interesan las elecciones. Nosotros tenemos un proyecto de ley electoral en donde remarcamos la importancia de cómo formular nuevas leyes electorales o si quieren tener reformas electorales, cuáles son las normas que se deben cumplir si quieren generar una nueva ley.

Ésta es información que se les da a los parlamentos para que puedan trabajar con las leyes. Hay donadores que apoyan los procesos electorales en muchos países, y cómo pueden ellos hacer mejor su trabajo, cómo pueden hacer que el proceso sea sostenible para que haya una capacidad en el país. Entonces ésta es un área donde trabajamos nosotros.

El reconocimiento internacional, regional. Hay asesores y consultores profesionales que ayudan a que hagan su trabajo. Entonces en este proceso nosotros no vemos, aunque no hacemos las cosas directamente ayudamos a que las personas que están haciendo el trabajo directamente nosotros les ayudamos a que hagan su trabajo mejor.

En estos últimos tres días hemos tenido varias presentaciones, y hay muchos asuntos que se han identificado como puntos importantes en diversas partes del mundo.

Con mucho gusto les podemos informar que las preocupaciones que se han expresado en este foro que hemos identificado nosotros, también los sistemas electorales y sus problemas es una situación fundamental el escoger un sistema electoral va a tener consecuencias de largo alcance en la política de un país.

Por ejemplo, si tienen un sistema mixto tiene un impacto en las políticas que se usan en el país, un sistema para hacer algo de forma fragmentaria. También a veces puede producir política que lleve a una cooperación, así que ésta es un área que es muy importante para nosotros.

El diseñar reglamentos es un área muy importante también, porque una buena ley electo-

Conclusiones § Conclusions

ral, quizá esto lleva a la democracia, pero una mala ley electoral no nos va a permitir tener unas buenas elecciones. Así que la ley electoral es muy importante y esa es nuestra preocupación.

También las normas son importantes, creo que ahora están muy extendidas la independencia y autonomía de las INB's como se constituyen, si son lo suficientemente autónomas, si tienen recursos financieros y humanos para hacer su trabajo. Así que ésta es un área de preocupación que tenemos.

Como les dije tenemos un proyecto que aumenta la capacidad de administración y del personal de estas organizaciones. Tenemos la función y la eficiencia de la ayuda electoral, ésta es un área que se desarrolló desde el inicio de nuestra existencia, porque si ustedes dan ayuda a un proceso particular, si se tienen que dar ayuda de nuevo, una y otra vez, significa que algo falta, que quizás debido a que la gente que está implementando este proceso en su país no son los dueños del procesos, entonces cómo podemos nosotros tener mejor ayuda para las elecciones y cómo podemos dar un proceso que sea sostenible en este mundo.

La decadente participación en el proceso electoral es otra área de preocupación, esta es un área que identificamos y es algo que también otros grupos han identificado, para cumplir con tus objetivos el programa que tiene el instituto para este año y para los próximos tres años tenemos tres objetivos, que es primero promover nuestros servicios de asesoría sobre factores de medición para aumentar la capacidad de los organismos que administran las elec-

ciones para operar mejor y para informar a los participantes, estos son los objetivos que está haciendo el instituto, con los que vamos a trabajar y con esto vamos a ocuparnos de las preocupaciones que mencioné hace tiempo.

Para poder lograr los objetivos que se han establecido y para abordar las preocupaciones que hemos enlistado vamos a seguir nuestros proyectos, que además de estos proyectos vamos a hacer algo que voy a compartir con ustedes y voy con esto a terminar.

Queremos recolectar información sobre la realización de las elecciones en medios electrónicos esto es algo que queremos hacer con nuestro miembro asociado, tener ayuda a los procesos y también actualizar y expandir la versión en inglés del Manual Para Diseño de Elecciones, este Manual de Diseño del Sistema de Elecciones es muy importante que se va a revisar este año.

Queremos traer un reporte que tiene datos desde 1945 a la fecha y va a ser un documento muy importante que vamos nosotros a publicar.

También vamos a traer un documento acerca de cómo se coloca esta información, esto se hace en forma independiente y les decimos cuáles son las implicaciones de cada modelo y esto es lo que queremos hacer este año. Este es el trabajo que Internacional IDEA ha estado haciendo en el campo de las elecciones.

Creo que va a continuar y el trabajo de la formación de redes de la que habló Richard, el instituto va a seguir disseminando su información mediante diferentes presentaciones.

VOLVER AL ÍNDICE §

Carina Perelli
División de Asistencia Electoral,
Organización de las Naciones Unidas

Quiero tratar de llegar a ciertas conclusiones preliminares en esta jornada final, contarles por qué Naciones Unidas está en esto, desde qué punto de vista estamos abordando la cuestión electoral, para explicarles por qué nos vamos a volcar hacia ustedes que representan a algunos de nuestros 191 Estados miembros, es decir, algunos de nuestros 191 patrones, para pedirles ayuda. Cuando la división que yo manejo fue creada por la Asamblea General, en 1992, Naciones Unidas ya había tenido varias acciones importantes en materia electoral, básicamente surgía tanto de los procesos de descolonización del mundo, como de los procesos de paz, básicamente en Centroamérica éstos últimos.

Ya había cierta veteranía entre los funcionarios de Naciones Unidas en materia de brindar asistencia a los países y de andar con ellos el camino electoral. La división se creó por mandato expreso de la Asamblea General porque

en ese momento, y creo que tenemos que volver a ponerlo sobre la mesa, particularmente en tiempos muy aciagos como los que estamos viviendo, el legislador en Naciones Unidas tenía una gran preocupación frente al incremento de los pedidos de asistencia de los Estados miembros, para que el Secretariado de Naciones Unidas pudiera asegurarse de que cuando brindaba esa asistencia y participaba en estos procesos balanceaba dos principios básicamente, que son los dos fundamentales y están inscritos en la carta de Naciones Unidas.

El primero es un derecho humano fundamental, político y cívico, pero también es un derecho, es la cuna de todos los derechos humanos, que es el derecho del ser humano a tener voz. Y se expresa básicamente —es nuestro caso como ustedes saben— garantizando que esta voz se exprese en forma no violenta durante elecciones periódicas, genuinas y libres y, sobre todo, además de libres creíbles.

Conclusiones § Conclusions

El segundo principio que el legislador quería que nosotros respetáramos fuertemente es el principio de soberanía nacional, y por eso lo toman en cuenta al crear una división que tiene que entrar en un proceso que es, probablemente, el más íntimo que una sociedad lleva a cabo desde el punto de vista político: elegir a sus dirigentes, elegir a sus representantes. Este proceso es el ejercicio pleno de la soberanía nacional mediante el voto.

El legislador de Naciones Unidas quería asegurarse de alguna manera de que no fuéramos a intervenir desde afuera, como actores foráneos, sin que el Estado miembro tuviera voz y voto en la cuestión.

Y por esta razón nos crean con poderes muy amplios, con un poder que todos o casi todos los que trabajamos en la burocracia sabemos que es el poder más grande que se le puede dar a un burócrata: el poder de decir no. Dieron este poder a mi división, y por eso es que la División de Asuntos Electorales de Naciones Unidas tiene el poder de vetar cualquier iniciativa de cualquier parte del sistema de Naciones Unidas en materia electoral, si no está conforme con los principios que guían la constitución y el mandato dado por la Asamblea General.

¿Por qué insisto en esto? Porque básicamente y para empezar, quiero reasegurarlos y también informarles —porque mucha gente no lo sabe— que Naciones Unidas no puede intervenir en ningún proceso electoral si no media una invitación, ya sea de parte del gobierno nacional o de las autoridades electorales. Tiene que ser una invitación expresa. Y todo programa de trabajo

que nosotros establecemos es siempre consensuado con las autoridades, quienes también tienen el derecho de decir no.

También nos reservamos el derecho de no aceptar pedidos de asistencia cuando pensamos que tales pedidos buscan básicamente poner de alguna manera pongan el sello de goma a un proceso que puede no ser demasiado santo en materia electoral. Y lo que en cierta forma guía nuestra acción, la de todos nosotros, no sólo la de Naciones Unidas sino también la de ustedes como administradores electorales, la de los políticos, la de la institucionalidad democrática, es el viejo principio volteriano de que combatiré hasta la muerte lo que tú piensas, pero estoy dispuesto a morir para que puedas pensarlo.

Esto es lo que guía la acción de Naciones Unidas cuando interviene en la materia. Si este principio básico e intangible no está presente, que es el derecho de la gente a expresarse libremente, sin violencia y sin miedo, probablemente tengamos serios problemas para participar en un proceso electoral.

Y, de alguna manera, para quienes hemos vivido otros periodos y otras retóricas, desde América Latina, los latinoamericanos de mi edad hicimos un largo y duro camino de aprendizaje, de entender que si el Estado es de alguna forma el escudo de los débiles, las autoridades, el proceso electoral es de alguna manera el bastión de la voz del pueblo. Por lo tanto, nuestro trabajo básicamente debe asegurar que no haya posibilidades de que se restrinjan los derechos de ciudadanía de la gente. Somos los impulsores, los gestores, los motores de los procesos de

Conclusiones § Conclusions

ciudadanización de los pueblos. Y por eso decía que el trabajo de la división está fuertemente enmarcado en ese viejísimo principio de la Carta de las Naciones Unidas.

¿Qué estamos haciendo hoy? En un momento en el que sabemos que el sistema internacional ha entrado en crisis, se discute el papel de Naciones Unidas en muchos aspectos sobre los que obviamente no me puedo expresar, estando sometida a una organización jerárquica de disciplina. Pero déjenme contarles qué es lo que hace el pedacito de la casa que yo manejo. La casa hoy está manejando 48 operaciones de asistencia electoral basadas en 48 países distintos. Esto quiere decir que hoy, en esta tercera o cuarta ola de democratización que está viviendo el mundo, Naciones Unidas está brindando asistencia electoral a tantos países como aquellos que en 1945 constituían las Naciones Unidas. Y este dato creo que es bastante importante, porque implica en cierta forma una tendencia fuerte a escala mundial que señala que hemos aprendido que si bien la democracia es un sistema profundamente ineficiente, también es el único sistema que más o menos trata de encausar la labor para que la gente pueda expresarse libremente sin miedo, pero también sin violencia.

La división que yo manejo tiene de alguna manera dos o tres sombreros distintos. En primer lugar, no podemos delegar y tenemos que ejecutar directamente todas aquellas operaciones que son mandatadas por los órganos soberanos de las Naciones Unidas. Esto quiere decir que somos los que estamos a cargo de montar en el caso de mandatos de la Asamblea General las

grandes misiones de observación, que se hacen cada vez más raras, básicamente siempre en situaciones de conflicto y preconflicto, y somos también mandatados por el Consejo de Seguridad para constituir el componente electoral o la autoridad electoral en el marco de las misiones de paz de Naciones Unidas.

Y si bien es muy lejana esta situación de todas las que ustedes manejan como autoridades electorales, acá es donde Naciones Unidas va a tener que pedirles ayuda.

Cuando yo digo que somos mandatados por el Consejo de Seguridad quiero decir básicamente que podemos tener que hacer una variedad de cosas que van desde coordinación y apoyo a observadores internacionales, coordinación y apoyo al proceso electoral básicamente en situaciones en las cuales se requiere un apoyo logístico muy, muy fuerte, porque los países están destrozados, asistencia en la comisión electoral naciente, pero también en raros casos nos hemos constituido ya sea en la Comisión Electoral, ya sea en coorganizadores del proceso electoral.

Es el caso de organización y conducción, por ejemplo, de Timor, el caso de coorganización en Afganistán, todavía estamos negociando qué es lo que vamos a hacer en la República Democrática del Congo, qué tipo de mandato vamos a tener.

Con lo anterior quiere decirles, entre otras cosas, que mis colegas y yo pasamos de seis a ocho meses arriba de aviones, como se podrán imaginar, en condiciones bastantes incómodas. También tenemos que hacer toda la evaluación

Conclusiones § Conclusions

de lo que son los periodos de asistencia de Naciones Unidas. Establecer una asistencia factible, si es legítima, si realmente agregamos algo al proceso. No corremos atrás de operaciones, lo que buscamos es ver si nuestra intervención realmente produce algún tipo de diferencia. Muchas veces lo que podemos hacer es muy puntual, es una intervención de apoyo, de ayudar a reorganizar o de repensar ciertos procesos, porque las capacidades están ahí, simplemente se necesita a veces alguien de afuera que venga a ayudar a pensar cómo emplearlas mejor.

En otros casos, la asistencia es muchísimo más profunda por razones obvias, porque las comisiones son recién nombradas, porque los países salen de crisis importantes y necesitan una asistencia más fuerte.

Para hacer todo esto, el legislador de Naciones Unidas nos dio el mandato además de coordinar la asistencia, de ayudar a formular los proyectos y además de mantener la base de datos de la experticia a nivel mundial en materia de asuntos electorales, para poder hacer uso de ella para este tipo de operaciones o para operaciones de asistencia técnica.

En ese sentido me vuelvo a ustedes para pedir de alguna manera su asistencia. Ustedes sí pueden entender que por ejemplo en una operación como Afganistán, cuando la tengamos totalmente montada, vamos a necesitar el día de la elección 50 mil trabajadores electorales. Estamos hablando de grandes números de operaciones difíciles en las cuales necesitamos la experiencia de las comisiones electorales, de la participación de su gente.

Naciones Unidas ha hecho una serie de acuerdos. Para empezar, quizás el acuerdo madre, el que nos dio la idea de cómo hacer los otros acuerdos, ha sido justamente el acuerdo con México, país en el que nos sentimos tan en casa que nos hemos instalado desde 1994 con un proyecto de asistencia técnica para la observación y básicamente todavía no nos han echado, y nosotros no nos queremos ir.

Pero de alguna manera las autoridades electorales mexicanas, con base en este acuerdo, siempre han puesto a nuestra disposición, cuando no están en periodo electoral, su personal, nos han facilitado la tarea, nos han guiado, nos han ayudado incluso a pensar en operaciones.

Tenemos este tipo de acuerdo también con Elecciones Canadá, con la Comisión Electoral Australiana, con Brasil, con Argentina; estamos en negociaciones con Tailandia y realmente me interesaría acercarme más a las otras organizaciones que están en esta sala y que están trabajando dentro de estas redes y además individualmente, porque realmente las necesidades en materia electoral son muy grandes en Naciones Unidas y la necesidad de personal formado es también muy grande.

Desgraciadamente recién ahora estamos en una situación en la cual, como grupo humano que se dedica a una tarea específica, estamos empezando a profesionalizarnos y a reconocernos como profesión. Y creo que uno de los grandes déficits del campo electoral es que todavía no hemos transformado esto en una profesión con cierta carrera, con ciertos estándares para reconocer quién es un experto y quién no a nivel internacional.

Conclusiones § Conclusions

De alguna manera, este papel lo están cumpliendo ahora organizaciones como Naciones Unidas u otras que brindan asistencia básicamente mediante la incorporación y la consultoría. Creo que éste sería uno de los temas que habría que tratar en este tipo de coloquios.

También estamos abocados a normas y estándares y en esto somos muy cuidadosos, porque de alguna manera justamente creo que el principio señero de nuestro trabajo es reconocer que cada proceso es único, irrepetible y que de alguna manera lo que se aprende está muchas veces en la cabeza de la gente que lo ha aprendido, no puede dar ideas para el futuro, pero no hay mapas ni estándares.

En cierta forma, y creo que sobre todo las mujeres de la audiencia me van a entender, las operaciones electorales siempre son operaciones de alta costura, no son de prêt-à-porter. Entonces cuando hablamos de estándares internacionales Naciones Unidas es particularmente cuidadoso y, sobre todo, planteamos todo a partir de lo que sería el viejo concepto de la praxis. Es decir, no nos sentamos en una oficina a pensar cómo tendría que ser una elección, sino básicamente tratamos de extraer las lecciones de la práctica y extraer, de alguna manera, a partir de lo que hemos vivido y lo que sabemos, algunos principios generales que normalmente tratamos de aplicar en otros lados.

Nos estamos dedicando a algunos temas específicos que no han nacido como agenda académica en Naciones Unidas, sino básicamente como necesidades de esa praxis. Es decir,

ustedes escucharon a mi colega Sean Dunne el otro día hablar del voto electrónico y la incorporación del voto electrónico. Nos hemos dedicado a eso porque hoy cada vez es más alta la demanda por una guía o, por ideas sobre este tema.

Cuando los países miembros nos requieren asistencia técnica, así es como surgen los temas que nosotros tratamos.

Tenemos en este momento, justamente en asociación con otras organizaciones, un proyecto de capacitación para autoridades electorales que se llama el proyecto Brisky. Parte básicamente de la necesidad de montar una comisión electoral en un país en conflicto, montarla de cero, y determinar cómo se podría entrenar a las autoridades electorales.

A partir de eso ha surgido toda una reflexión que hoy estamos tratando nuevamente de afinar y refinar para saber si se puede aplicar a otros contextos.

Tratamos de mantener la memoria institucional, y a partir de ella institucional, de nuestra experiencia y de lo que sabemos tenemos un papel muy fuerte de asesoría, somos los asesores del punto focal de las Naciones Unidas en asuntos electorales, que es el Subsecretario General para Asuntos Políticos y el Secretario General en materia electoral.

Participamos en las negociaciones de la finalización de los conflictos, si van a tener, de alguna manera un resultado electoral.

Hacemos muchas cosas, pero no las podemos hacer solos. Naciones Unidas y la División que yo manejo serán tan buenas o tan malas

Conclusiones § Conclusions

como la colaboración que le presten los Estados miembros, no solamente en materia financiera, sino en materia de apoyos, en materia de apoyo de personal, en materia de ideas, en materia de decirnos lo que estamos haciendo mal, porque eso es muy importante.

En relación con estos procesos soy un viejo dinosaurio, quizás porque mi primer campo de acción en la política fue el de las relaciones cívicas

co militares, y no precisamente en términos académicos. En este sentido, a mí siempre me preocupa cuando somos alguien ajeno a la realidad.

El viejo principio que se aplica a los militares, “quién cuida las guardianas”, es ejemplo de única forma como Naciones Unidas podrá brindarles un servicio honesto: si ustedes honestamente nos dicen cuando lo estemos haciendo mal.

VOLVER AL ÍNDICE §

Carina Perelli

Electoral Assistance Division, United Nations

I would like to draw up some preliminary conclusions in the last day of this conference. I will talk to you about the standpoint of the United Nations on electoral matters, and I will explain why we will be addressing you as representatives of some of our 191 Member states, and ask for your help. When the Electoral Assistance Division was created back in 1992, the United Nations had already been involved in several important electoral actions, in the processes of decolonization around the world, and in some peacekeeping operations, mainly in Central America.

United Nations officers already had some experience in international assistance, after having followed the electoral path in some countries. However, starting from UN concerns relative to the increasing number of assistance requests from the Member states, the Electoral Assistance Division was created according to a specific mandate from the General Assembly,

with the purpose of ensuring that the Secretariat, when giving assistance and participating in the processes, was balancing two fundamental premises of the United Nations Charter.

The first one is a fundamental, political and civic human right, but it is also the origin of all human rights: the right to have a voice. And this right is preserved when we guarantee that this voice expresses itself in a non violent form during periodic, genuine and free elections that are credible above all.

The second premise is that of national sovereignty, and it was taken into account during the creation of our division, thinking that the work of the unit would have to be made during the process to choose leaders and representatives of the country. This process is the full exercise of the national sovereignty by means of the vote. The UN legislator tried to make sure that no external intervention was possible, as foreign players, leaving the Member state

Conclusiones § Conclusions

without voice and vote on the issue. Thus, they created the division with very wide powers, such as the power to veto any initiative that does not comply with the principles ruling over the Constitution and the mandate established by the General Assembly.

Why do I insist on this? Because the United Nations cannot get involved in any electoral process, unless there is an invitation from the national government or the electoral authorities. We must have the agreement of the authorities on the working programs we present, and they are entitled to say no.

We also reserve the right to refuse assistance requests when we consider that such requests are mainly aimed at validating a tainted electoral process. In a certain way, the guiding principle for all of us at the United Nations, for you as electoral managers, and also for politicians and democratic institutions, is the one contained in the old Voltaire's premise according to which I will fight to death what you think, but I am ready to die defending your right to think differently.

This is the guideline for the UN when it intervenes in a process. If we do not rely on this basic and intangible principle, which is the people's right to express themselves freely, without violence and without fear, we will probably have serious problems to take part in an electoral process.

All of us who have seen other times and other discourses in Latin America have undergone a long and tough learning path, in order to understand that if the State is in some way a

shield for the weak ones, the authorities and the electoral process are somehow the bastion of the people's voice. We are, therefore, the driving force, the engine transforming peoples into citizenry.

What are we doing today? In a moment when we know that the international system has entered a crisis, there is a discussion on the role of the United Nations regarding many aspects, on which obviously I cannot express myself. But I would like to talk about the work done by the small office that I manage. We have participated in 48 operations of electoral assistance in different countries. And this is important, since it implies a strong tendency in the world pointing out that, although democracy is a deeply inefficient system, it is also the only system trying to work so that people can be able express themselves freely, with no fear and no violence.

The Electoral Assistance Division has different functions. First of all, we cannot delegate those operations ordered by the sovereign organisms of the United Nations. This means that we are responsible for setting up the observation missions, mainly in situations of conflict and previous to conflict, and we also receive a mandate from the Security Council to make up the electoral component or the electoral authority in the framework of the United Nations peacekeeping missions. And although this situation differs considerably from all that you handle as electoral authorities, at this point the United Nations will have to request your help.

Conclusiones § Conclusions

When I say that we receive a mandate from the Security Council, I mean that we can do a variety of things ranging from coordinating and supporting international observers –and to the electoral process basically in situations requiring a very strong logistic support– to works of assistance in the newly-formed electoral commission, and also occasionally we have been appointed as Electoral Commission, or become co-organizers of the electoral process. This is the case, for instance, of the organization and conduction of the elections in Timor, Afghanistan and the Democratic Republic of Congo.

We must also evaluate the assistance periods of the United Nations; it is important to establish the feasibility of the assistance, its legitimacy, and ask ourselves if we can really contribute to the process. What we try to do is analyze whether our intervention really makes a difference. Often we are able to do concrete things, it is then a matter of support, of helping to reorganize or to rethink certain processes, considering that the capacities are already there; it is just necessary to have someone from the outside helping to think how to make good use of them. In other cases, there is a much more profound assistance for obvious reasons, when the commissions are newly appointed, or the countries are overcoming important crisis and they need a stronger assistance.

It is really in this sense that I turn to you now looking for help. You can understand that during operations such as the one in Afghanistan we will need on the Election Day about 50 thousand electoral officers. We are talking about

large numbers within difficult operations for which we need the experience of the electoral commissions, and the participation of its staff.

The United Nations have signed a series of agreements. To begin with, there was the “mother” agreement, which gave us ideas on how to go about the following ones, such as the agreement with Mexico, country where we settled since 1994 with a project of technical assistance for the observation. Based on this agreement, Mexican electoral authorities have always offered us their staff, they have made our tasks easier; they have guided us and even helped us to think about operations.

We also have a similar agreement with Elections Canada, the Australian Electoral Commission, Brazil and Argentina; we are negotiating with Thailand and it would be really interesting to approach other organizations who are represented here, in this room, since the United Nations have really large requirements on electoral matters and the need of trained staff is also very large.

Unfortunately it is only now that we are beginning to professionalize ourselves and to be recognized as a profession. And I believe that one of the great shortfalls in the electoral field is that we have not yet transformed this into a profession with a certain career, with certain standards to recognize who is or is not an expert in the international sphere.

Somehow, this role is fulfilled now by organizations such as the United Nations or others offering assistance basically by means of incorporation and consultancy. I believe that this

Conclusiones § Conclusions

would be one of the topics that should be addressed during this kind of conferences.

We are also looking for rules and standards and we are dealing with this very carefully, since I believe that somehow the main principle of our work is to recognize that every process is unique, unrepeatable and that somehow what people learn is often in their heads, therefore it cannot produce ideas to be used in the future. Then, when we speak about international standards the United Nations is very careful, and we try to explain everything from the old concept of praxis.

We are devoting ourselves to some specific issues that were not born as part of the academic agenda in the United Nations, but basically as requirements of this praxis. That is, you listened to my colleague Sean Dunne speaking about the electronic vote and its incorporation. We are concentrated on this because nowadays the demand for guidance or ideas on this topic is higher and higher.

We have a joint project with other organizations to train electoral authorities called the Brisky Project. It stems from the need to set up an electoral commission within a country in conflict, starting from zero, and determining

how the electoral authorities should be trained. A whole reflection has arisen at this point in order to know if it is possible to apply the same standards to other contexts.

We advise the UN focal point on electoral matters. We take part in negotiations to end conflicts if they are somehow going to have an electoral outcome. We do many things, but we cannot do them alone. The United Nations and the Division that I manage will be as good or as bad as the collaboration provided by the Member states, not only in terms of financing, but also with regards to support, staff, ideas and the possibility of knowing what we are doing wrong, because that is very important.

Regarding these processes I am an old dinosaur, perhaps because my first field of action in politics was that of civic-military relations, and not precisely in academic terms. In this sense, it always worries me whenever we are detached from reality.

The old principle applied to the military, “who guards the guards?” is an example of the only way for the United Nations to offer an honest service: If you honestly tell us when we are acting wrong.

BACK TO CONTENTS §

Daniel Zovatto

IDEA Internacional

Tenemos razones de sobra para sentirnos orgullosamente satisfechos por los excelentes resultados que logramos durante la II Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales.

Gracias a la calidad intelectual de nuestros conferencistas pasamos revista de manera magistral a: tres temas fundamentales: los retos de la democracia en América Latina, a cargo del expresidente de Ecuador Rodrigo Borja; los desafíos de la democracia electoral a nivel mundial, que tan bien y brillantemente expuso el profesor Dieter Nohlen; así como los peligros e incertidumbres que presenta la guerra en Irak, presentado también magistralmente por el excanciller de México, Bernardo Sepúlveda.

Tuvimos asimismo el privilegio, gracias a la experiencia y sabiduría aportada por nuestros numerosos ponentes, de llevar a cabo un “fascinante viaje imaginario por el mundo electoral”, que partiendo desde México nos permitió recorrer la

agenda electoral de las asociaciones y redes de América del Norte, Central y del Sur, de África, Asia, y Europa Central y del Este, del Caribe, de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda.

Pese a la gravedad del momento internacional que vivimos, la presencia de los más de 30 participantes provenientes de los cinco continentes testimonia no sólo la relevancia del evento sino, por sobre todo, su compromiso indeclinable con la causa electoral.

He tenido el privilegio de haber sido actor y testigo de primera línea en el arranque y la evolución de este fascinante proceso de creación de redes electorales durante los últimos 18 años: en una primera etapa, en mi doble calidad de director de Capel y secretario ejecutivo de las Asociaciones de Tikal, de Quito y de la UNIORE y, en una segunda etapa, como ejecutivo *senior* de IDEA Internacional.

Este proceso, que hoy cumple 18 años, se inscribe plenamente dentro de la Tercera Ola

Conclusiones § Conclusions

de democratización y registra dos etapas claramente definidas.

La primera etapa que va desde 1985 hasta fines de 1990, estuvo concentrada en el establecimiento de las diferentes asociaciones electorales regionales y registra a su vez dos momentos. El primero tuvo lugar durante los años 80, y su epicentro fue América Latina, donde se llevó a cabo en 1985 la creación del Protocolo de Tikal en Guatemala, seguida por el Protocolo de Quito en Ecuador en 1989, y por la UNIORE en Venezuela, en 1991.

El segundo momento dentro de esta primera etapa se inicia después de la caída del Muro de Berlín en 1989, con la transición democrática en Europa Central y del Este, y con el inicio de la transición democrática en África. Este segundo momento tuvo lugar durante los años 90 y registra el establecimiento de las restantes asociaciones de los organismos electorales de Europa Central y del Este, a partir de 1991, seguido por las asociaciones electorales de África, de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda; de Asia y del Caribe.

La segunda etapa se caracteriza por un doble proceso: uno, el fortalecimiento institucional de las asociaciones regionales, y dos, la puesta en marcha de foros y espacios de encuentro de las diferentes asociaciones regionales, de una red mundial de asociaciones regionales (una red de redes), que dio inicio con la I Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales en Ottawa, en 1999, y que se fortalece hoy con el “espíritu de México” en esta II Conferencia Global.

Durante estas dos décadas vimos asimismo el establecimiento y desarrollo de muchas de las instituciones que hoy están aquí presentes. CAPEL, la primera de ellas, establecida hace exactamente 20 años, en 1983, luego IFES en 1987, el IFE en 1990, DAENU en 1992, y así sucesivamente. Hemos visto asimismo cómo durante este periodo se han producido cambios importantes en los actores y en la agenda de la cooperación internacional en materia electoral. Si durante los 80 el grueso de los fondos provenían de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, con el correr de los años hemos sido testigos del papel cada vez más importante de la cooperación financiera y técnica proveniente de la ONU, del PNUD, de la OEA, la UE así como de las diferentes cooperaciones bilaterales y multilaterales hoy en marcha, etc.

Hemos sido testigos también, durante estas dos décadas, de la evolución que han registrado los temas de la agenda, pasando de los temas prioritarios de la primera etapa, a los que podríamos llamar los temas de la segunda generación. Así, mientras en el primer periodo, los temas principales eran, y en algunos casos siguen siendo aun, el fortalecimiento institucional de los organismos electorales, la erradicación del fraude, la calidad del registro civil, del registro electoral, del documento de identidad electoral, la capacitación de los miembros de mesa de votación; etc; de este primer conjunto de temas hemos ido pasando progresivamente a una segunda generación temática que incluye cuestiones tales como la reforma del marco ju-

Conclusiones § Conclusions

rídico, programas de educación cívica, la autonomía institucional de los organismos electorales, el impacto de la tecnología de información en los procesos electorales, el papel del dinero en la política, el financiamiento y la fiscalización de los recursos financieros, la reducción del costo de las elecciones, etc.

Pero más allá de estas diferencias temáticas y de las diversas arquitecturas institucionales de las diferentes asociaciones regionales que existen actualmente, constatamos en todas ellas la presencia de un objetivo común: constituir un foro independiente, un *meeting place* neutral, cuyo propósito es favorecer el intercambio de información, conocimiento y buenas prácticas así como la cooperación horizontal entre sus organismos miembros dirigidos a trabajar en favor de las elecciones libres y justas, de la transparencia electoral, de la consolidación y profesionalización de organismos electorales autónomos y profesionalmente competentes; así como un proceso de aprendizaje y el intercambio de información y asesoría técnica *in situ* a través, entre otros medios, de las misiones de observación de carácter técnico y de las misiones de asistencia técnica.

Me gustaría ahora presentar una serie de propuestas que surgen de las discusiones de los últimos años.

Lo prioritario sería mantener y fortalecer el espíritu de colaboración y cooperación horizontal que actualmente existe entre los organismos electorales, en el interior de cada una de las diversas asociaciones regionales, así como fortalecer los actuales esquemas de cooperación en-

tre las instituciones que estamos trabajando en el ámbito de la cooperación internacional electoral.

Un ejemplo de ello es la alianza estratégica que hemos constituido dos organismos intergubernamentales (ONU e IDEA), uno internacional no gubernamental (IFES) junto con dos organismos electorales, el de México y el de Canadá, la cual ha dado resultados positivos y concretos, entre ellos, pero no únicamente, los proyectos ACE, EPIC, y las dos conferencias de la red mundial de los organismos electorales.

Importa asimismo ordenar la demanda y la oferta electoral en cada una de las diferentes asociaciones regionales, haciendo esta información de fácil acceso. Debemos también crear un base de datos que contenga la lista de expertos sistematizados en función de las áreas temáticas principales.

Hay necesidad asimismo de evaluar, a esta altura, la cooperación internacional en materia electoral. ¿Qué hemos aprendido en estas dos décadas en América Latina, y durante la última década en las otras regiones?. ¿Qué estamos haciendo?, ¿Qué podemos hacer mejor?. ¿Cómo podemos ser más eficaces en el uso de los recursos?.

Mi propuesta, en concreto, es que las cinco instituciones que hemos coorganizado las dos conferencias de la Red Mundial, trabajemos en estrecha colaboración con las diferentes asociaciones regionales en favor de los siguientes objetivos: En primer lugar, dar seguimiento y ejecución a los resultados de esta II Conferen-

Conclusiones § Conclusions

cia. En segundo lugar, apoyar la celebración de la III Conferencia de la Red Mundial, fijada tentativamente para 2006, manteniendo el actual esquema de organización basado en la cooperación. Me gustaría, eso sí, sugerir que no nos apresuremos a la hora de decidir la sede de la misma y que nos tomemos tiempo para planear adecuadamente su metodología, su temática, y la mejor manera de coordinar la fecha de su celebración con las otras reuniones que se lleven a cabo, con el objetivo de maximizar el uso de los recursos y evitar duplicaciones innecesarias.

En tercer lugar, sería excelente diseñar un sitio web, de común acuerdo, para luego incluirlo en cada una de nuestras respectivas páginas web.

Fundamentalmente, creo que hay que invertir dinero en traducir los materiales a todos los idiomas posibles. Una de las barreras que he encontrado en estos 18 años, y por la cual la cooperación horizontal, incluso la cooperación sur-sur no ha tenido mayor impacto, es por la

barrera del idioma. Es decir, tenemos que invertir dinero y tratar, en la medida de lo posible, de que estos documentos estén accesibles en los diferentes idiomas.

Deseo concluir reafirmando el compromiso de IDEA Internacional de seguir trabajando, basados siempre en nuestra filosofía de cooperación y complementariedad, en favor de la autonomía y profesionalización de los organismos electorales, en el fortalecimiento e institucionalización de las diferentes asociaciones regionales, en pro del intercambio de información y experiencias entre las propias redes, para convertirlas en verdaderos mecanismos y herramientas de cooperación horizontal entre los organismos electorales.

En suma, nos comprometemos a seguir trabajando al lado de ustedes, especialmente en estos tiempos tan difíciles que estamos viviendo, para ayudarles a cumplir su papel principal, ser los guardianes de la pureza electoral, columna vertebral de una auténtica democracia.

VOLVER AL ÍNDICE §

Daniel Zovatto

International IDEA

We have reasons enough to feel proudly satisfied by the excellent results obtained during the Second Conference of the Global Electoral Organization Network.

Thanks to the intellectual quality of our speakers, we have made a master revision on three fundamental subjects: challenges for democracy in Latin America, put forward by ex-President Rodrigo Borja; the challenges for electoral democracy at a global level, explained so brilliantly by professor Dieter Nohlen; as well as the dangers and uncertainty that the current war in Iraq puts forward, also spelled out skillfully by Mexico's ex-Chancellor, Bernardo Sepulveda.

We also had the privilege, thanks to the experience and knowledge contributed by our numerous speakers, of embarking on a fascinating journey into the electoral world, starting from Mexico and allowing us to pass through the electoral agenda of associations and net-

works in North, Central and South America, and then on to Africa, Asia, Central and Eastern Europe, to the Caribbean and finally to the Pacific islands, Australia and New Zealand.

Despite the severity of the international moment we now live in, the presence of more than 30 participants from the five continents gives testimony, not only of the relevance of the event we are closing today, but also and more importantly, of the indeclinable commitment shown towards the electoral cause.

I have had the privilege of being actor and front line witness of the launching and evolution of this fascinating process for the creation of networks and electoral associations during the last 18 years. In the first stage, in my double capacity as Director of CAPEL and Executive Secretary of the Associations in Tikal, in Quito and UINORE, and in this second stage as Senior Executive of IDEA International. This process, that today celebrates no less than 18

Conclusiones § Conclusions

years, is deeply inscribed in the third democratic wave incorporating two clearly defined stages.

The first one extends across 1985 until the end of 1990 and was concentrated primarily on the establishment of the different regional electoral associations, and records two moments.

The first one took place during the 1980s, with its epicenter in Latin America, with the creation of the Protocol of Tikal, in Guatemala, 1985, followed by the Protocol of Quito, Ecuador, in 1989, and then by the creation of UNIORE, the Inter-American Union of Electoral Organisms, Venezuela, 1991.

The second moment within that first phase started after the fall of the Berlin Wall, in 1989, with the democratic transition in Central and Eastern Europe and with the democratic transition in Africa. This second moment, during the 1990s, registers the establishment of the remaining associations of electoral organisms in Central and Eastern Europe in 1991; followed by electoral associations in Africa, the Pacific Islands, Australia and New Zealand, Asia and the Caribbean.

The second phase of this process is characterized by a double course: on the one hand, the institutional strengthening of the regional associations, and on the other, the placing in motion of forums and meeting spaces for the different networks. The creation of a second phase of network or networks started with the First Conference of the Global Electoral Organization Network in Ottawa, in 1999, and today with the Second Conference in Mexico.

Similarly, during this period we have seen the establishment and development of many of the institutions here today. The first to be created was CAPEL in 1983, and then IFES in 1987, IFE in 1990, DAENU in 1992, and so on. In addition, we have also seen during this period, important changes that have taken place in the actors and agendas of international cooperation regarding electoral matters. If, during the 1980s, the bulk of monetary funds came primarily, though not exclusively, from the United States Agency for International Development, USAID, we have been witnesses of the ever increasing role played by the financial cooperation derived from other instances: the United Nations, the United Nations Development Program, the Organization of American States, the European Union, as well as bilateral and multilateral cooperation.

We have also witnessed, during these last two decades, the evolution noted in matters of the electoral agenda. We have seen the transition that has taken place in the subjects of this agenda, from priorities characteristic of the first phase to the so-called second generation subjects.

And so it is that, during the first period, the main subjects were, and in some cases continues to be, the institutional strengthening of electoral organisms, the eradication of fraud, the quality of civic registry and the electoral roll, the document for electoral identification, and training of polling site officers. From this first ensemble a progressive shift has been made towards a second generation of subjects, amongst which are included matters such as the

Conclusiones § Conclusions

reform of the legal framework, programs for civic education, the institutional autonomy of electoral organisms, the impact of information technology on the electoral process, the role of money in politics, financing and control of resources, and the issue of reducing the costs of elections.

But beyond thematic differences, as well as the differences that exist in relation to the institutional architecture of different associations, there is evidently a common objective in every regional association: to constitute an independent forum, a neutral point of encounter, with the central purpose of favoring the exchange of information, knowledge and good practice, as well as the horizontal cooperation within member organisms, to work towards free and fair elections, of electoral transparency, of consolidation and professionalization of autonomous and professionally competent electoral organisms, and of having an in situ learning curve, exchange of information and technical assistance.

May I now focus upon a series of proposals that arise from the discussions that have taken place over the last few years.

The priority should be to maintain and strengthen today's spirit of collaboration and horizontal cooperation among the electoral organisms within each of the associations, as well as to enhance the current schemes of cooperation between the institutions working within the boundaries of international electoral cooperation.

An example is the strategic liaison constituted by two intergovernmental institutions (UN and IDEA), an international non-governmental organization (IFES) and two electoral organisms, from Mexico and Canada, which has produced very positive and concrete results, such as the ACE and EPIC projects, and the two conferences of the Global Electoral Organization network.

It is also important to start arranging electoral demand and supply within each of the different regional organizations, so that this information is more easily accessible. We must also create a systematic database containing a list of experts according to the main subject areas. Besides, at this stage there is need to assess the level of international cooperation in electoral matters. What have we learnt during these two decades in Latin America and this decade in Central and Eastern Europe, in Africa and in Asia? What are we doing? What can be improved? How can we use our resources more efficiently?

My proposal, in conclusion, is that the five institutions organizing the two GEO conferences should continue working together in close collaboration and cooperation with the different regional associations regarding the following objectives:

Firstly, to follow up with the results of this conference and put them into practice. Secondly, to follow up and support the celebration of the Third Conference of the Global Electoral Organization Network, tentatively appointed for 2006, maintaining the current scheme of co-organization based on cooperation.

Conclusiones § Conclusions

However, I would like to suggest that we avoid making a hasty decision in regard to its whereabouts and allow ourselves to adequately reflect upon the methodology, subjects, and best ways of coordinating the date of the Conference to maximize the use of resources in matters of time and finance.

Thirdly, I think it is an excellent idea that we should design a website, in common agreement, so that each of our respective websites can be included within the new one.

And I think we need to invest money in translating material into every possible language. One of the barriers I have found in these last 18 years is that international cooperation has not had a larger impact because of the barrier of language. That is, we need to invest money and try, as hard as possible, for these documents to be available in different languages.

I would like to conclude reassuring the commitment of IDEA International to keep working, always based on our philosophy of cooperation, in favor of the autonomy and professionalism of electoral organisms, in the strengthening and institutionalization of the different regional associations, in favor of exchanging information and experience within the networks themselves, to convert them into real mechanisms and tools of horizontal cooperation amongst electoral institutions.

To summarize, I would like to reiterate the commitment of IDEA International to continue working side by side with each and every one of you, especially during these difficult times, to help you to perform your major role: being the guardians of electoral purity, the backbone of democracy.

BACK TO CONTENTS §

SESIÓN PLENARIA
Manuel Carrillo y Raúl Ávila
IFE y TEPJF, México

Sabemos que no podemos decir la última palabra ni las conclusiones definitivas ni las tesis centrales de lo que fue la Conferencia de la Red Mundial; sin embargo en un esfuerzo de sistematización, de poner en orden, de tratar de identificar algunas de los temas y de las prioridades que aquí se expresaron, trataremos tres puntos.

El primero tiene que ver con la relevancia, actualidad y la necesidad de la cooperación internacional; el segundo, con los actores fundamentales de la cooperación, y el tercero, con los retos, desafíos y oportunidades de la cooperación.

Quiero decirles que, mediante esta Red Mundial de Organismos Electorales, estamos asistiendo probablemente al foro más amplio, de mayor convocatoria, de mayor amplitud en materia de cooperación internacional.

Esta iniciativa fue producto y resultado de la interacción de tres organismos internacionales:

Naciones Unidas, IDEA, IFES y dos autoridades electorales, que son Elecciones Canadá y el Instituto Federal Electoral de México, quienes habíamos conformado una alianza para el desarrollo electoral y democrático; en el caso mexicano, solicitamos el apoyo del Tribunal para poder realizar esta Tercera Conferencia de la Red Mundial.

Sin duda este esfuerzo, fue firmado en Canadá en 1999 mediante un convenio de la Alianza para el Desarrollo Democrático Electoral, fue ambiciosa, tenía y tiene visión, está pendiente de que la democracia en el mundo está atendiendo algunos problemas fundacionales, pero en la mayoría de los países estamos atendiendo problemas de segunda y de tercera generación.

La idea de esta Asociación era trabajar en proyectos estratégicos con visión de mediano y largo plazo, con la posibilidad de interactuar en los activos institucionales, tanto de las autori-

Conclusiones § Conclusions

dades electorales como de los organismos internacionales.

No se han logrado todos los propósitos y todos los objetivos, porque la cooperación internacional implica una interacción personal, institucional y de asociaciones muy interesante y que demanda una gran disposición al trabajo conjunto. Pero sin duda es un avance el hecho de que se haya llevado a cabo esta tercera conferencia así como otros esfuerzos encaminados a la realización de la misma.

Si bien sigue estando pendiente toda la visión y toda la perspectiva de una cooperación internacional más activa, más creativa y más productiva, creemos que el documento sigue teniendo vigencia y la prueba de ello es la asistencia de todos ustedes, el día de hoy.

Como decíamos en la parte inicial de la conferencia, contamos con la asistencia de alrededor de 60 personas de 29 países de diferentes partes del mundo.

El equipo básico de oradores era de 14 personas; lo anterior confirma la dimensión de la convocatoria y del interés de todos los aquí presentes, tanto de la comunidad internacional como de la nacional, en este tipo de eventos y de interacción sobre la cooperación. Estamos pues en el tiempo de revaloración de la cooperación internacional, que es una necesidad.

Me agradó mucho lo que dijo Carina Perelli, en el sentido de que Naciones Unidas solicita el apoyo de los organismos electorales y los organismos electorales necesitamos el apoyo de los organismos internacionales.

Éste es un tiempo de cooperación. Todas las

diferentes intervenciones que hubo, por parte de las diferentes asociaciones, en alguna forma y en algún momento se refirieron a la cooperación, la cooperación como un camino para encontrar soluciones a problemas de la democracia electoral. Hubo una clara definición de un no al aislamiento, a la autarquía y al unilateralismo. La cooperación internacional electoral es una necesidad. Vemos con gusto que estén aquí gente de la Unión Europea, que está discutiendo, analizando y definiendo los términos de su asociación y de su interacción institucional.

No obstante la reciente creación de las asociaciones o redes regionales, la tendencia es creciente. Los organismos electorales tienden a la asociación, pues ha resultado benéfica. Tenemos que desde 1995, cuando en la ciudad de Tikal, Guatemala, se crea la primera asociación, se inauguró un camino positivo, constructivo, por supuesto cargado de obstáculos, retos, desafíos y problemas, pero el resultado ha sido positivo.

En materia de cooperación hay una construcción y hubo un antecedente. Hoy en día está en ciernes lo que podría ser la última versión de las asociaciones a nivel regional, tal es el caso de la Unión Europea; pero lo que queda claro es que hay necesidad de interactuar, hay necesidad de comunicarse, de aprender y aportar mutuamente.

En esta Segunda Conferencia de la Red Mundial quedaron claros los cuatro principios de la cooperación.

1. La cooperación facilita, es un puente de comunicación entre las partes; necesitamos de ese facilitador que solemos ser los organismos electorales: flexible ante lo ordenado y a veces

Conclusiones § Conclusions

rígido, debido a nuestra naturaleza propia y a nuestro propio mandato.

2. La cooperación posibilita el flujo de información, llevando la información donde es útil, donde se le necesita, donde se le requiere, no por ocurrencias.

3. La cooperación permite que las partes interactúen, potenciando los beneficios de determinada experiencia. La cooperación es un acto noble porque está valorando los activos de las partes para ponerlos en un punto común e interactuar para poder dar soluciones a problemas y desafíos de la democracia y las elecciones.

Esta Segunda Conferencia de la Red Mundial fue un ejercicio de interacción; difícilmente algún otro espacio o foro podría generar tanta información y crear la posibilidad de interactuar entre actores de culturas muy distintas.

Asistimos a reuniones con muy buena información, con diferentes experiencias. Hay un buen antecedente en materia de información técnica. Sin embargo, la mayor aportación de esta conferencia de la red mundial probablemente haya sido la interacción humana; la posibilidad de interactuar, la disposición a escuchar lo diferente para asumirnos a un conjunto y a una unidad, no es para adoptar, es para adaptar y dar soluciones a nuestros problemas.

4. La cooperación permite armonizar y crear una sinergia entre las diferencias, experiencias culturas y político-electorales. Definitivamente el todo puede más que la suma de las partes. La disponibilidad que crea esa sinergia creó un resultado que no teníamos al inicio, cuando planeábamos la organización. El día de hoy hay

un compromiso regional interinstitucional y mundial para el trabajo conjunto.

La segunda conclusión gira en torno al papel de los actores fundamentales de la cooperación, que son los organismos electorales, las asociaciones de organismos electorales y los organismos internacionales que provén de asistencia técnica y de la democracia electoral.

Tenemos como requerimientos dos aspectos. En primer lugar, los promotores de la asistencia técnica y la democracia electoral requieren de imaginación constructiva para replanear formas, mecanismos y modalidades de cooperación. Queda clara la visión histórica que de 1985 a la fecha apenas estamos desarrollando la cooperación. Estamos en un nivel básico primario, pero requerimos nuevas modalidades, formas de acción y nueva metodología.

En segundo lugar, está claro que hoy en día en un mundo globalizado, interdependiente, donde nadie puede todo y entre todos puede lograrse algo del todo, la cooperación desempeña un papel fundamental. La cooperación es, por una parte, articuladora de las necesidades y demandas de los organismos electorales, y, por otra parte, de los servicios y las ofertas de los organismos internacionales promotores de la democracia.

Sin embargo, la cooperación internacional requiere actualizarse en diferentes aspectos:

1. Actualizar su metodología, para facilitar el acceso al usuario a diferentes experiencias en la definición, el tratamiento y la solución de algunos de los problemas de las elecciones democráticas. Estamos aquí para encontrar solu-

Conclusiones § Conclusions

ciones a problemas, no son ejercicios de academia o de inteligencia. Son problemas que están demandando concretamente nuestras democracias y nuestras elecciones.

2. La cooperación internacional requiere actualizarse e innovarse en comunicación, que oriente acerca de la diversidad y la complejidad de la problemática político-electoral. Es muy complejo y en ocasiones francamente riesgoso exportar modelos, que si bien fueron exitosos en determinadas condiciones político-culturales, pueden ser un verdadero riesgo para otros contextos políticos. No hay modelos exportables, hay puntos de partida, se puede adoptar una determinada práctica, pero hay que adaptarla a las condiciones específicas del país. Para eso sirven estos foros como el de la Red Mundial, para conocer experiencias y prácticas exitosas, pero a las cuales hay que acercarse con prudencia y responsabilidad. Lo bueno, en un determinado país, no necesariamente puede resultar positivo en otro. Aquí requerimos el apoyo de los organismos internacionales, que con un nuevo enfoque de la cooperación puedan coadyuvar a adaptar y a adoptar una determinada experiencia positiva en materia de elecciones.

No debemos olvidar que las elecciones y las prácticas democráticas están determinadas por la cultura política de un país, por su historia, por la correlación de fuerzas políticas y por el destino que cada país quiere de sí.

Por lo tanto, las buenas prácticas electorales, los instrumentos, las herramientas electorales deberán tomar en cuenta las condiciones coyunturales de política y las

condiciones estructurales de la cultura de un determinado país.

Finalmente, son los principios y los valores culturales los que determinan el uso de los instrumentos y las herramientas técnicas en materia electoral.

En cuanto al tercer punto relativo a los retos y los desafíos de la cooperación, sin duda toda las asociaciones tienen problemas que dificultan la cooperación, tales como las distancias o la cultura, particularmente el idioma. Sin embargo, también es preciso considerar que, si bien esto impacta en los costos y puede dificultar la cooperación permanente y sistemática, también tenemos el recurso de la tecnología, y habría quizá que caminar en esa dirección; sobre todo habría que mejorar las estrategias y las tácticas de la cooperación.

Hay que hacer notar una vez más que el establecimiento de las asociaciones es muy reciente, como ya lo decía Richard Soudriette, no data más allá de 15 años, 17 años, en relación con las dimensiones que cubren en términos de espacio, en términos de países, de temas. También hay que decir que se ha avanzado de manera importante, aunque hay todavía muchas cosas por hacer.

Desde luego se requiere una mayor interacción entre los organismos electorales, las asociaciones y los organismos internacionales. Se trata de la tríada o triángulo que integra a los actores de la cooperación electoral.

Ciertamente habría que subrayar que falta sistematizar los problemas, los temas, las diversas agendas regionales, lo mismo que las posi-

Conclusiones § Conclusions

bles soluciones. Debemos avanzar en nuestros esfuerzos básicos de comunicación e interacción y habría que pensar en los mecanismos para que esto sea posible.

La cooperación así entendida puede ser un generoso instrumento de diagnóstico, evaluación y de posibles cursos de acción; falta también explorar formas y procedimientos de cooperación en varios niveles.

1. En cada organismo electoral, porque generalmente se trabaja con poco espíritu de cooperación, y más bien se actúa en un sentido vertical o en el nivel vertical de la organización.

2. En el ámbito de las asociaciones, el trabajo de cooperación sigue siendo básico y por ello se requieren nuevas formas y procedimientos para explotar la riqueza informativa y la experiencia de cada organismo electoral y de las asociaciones.

3. Probablemente como uno de los puntos más importantes está el trabajo de cooperación entre las asociaciones. Existe sin duda un esfuerzo pionero, significativo, en el continente americano entre las asociaciones del Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito, desde luego en la UNIORE, pero también los organismos electorales requieren un cambio de enfoque y de metodología para maximizar, optimar las experiencias institucionales exitosas que hemos tenido.

Quisiera subrayar una vez más que tenemos el espacio más grande de cooperación, esta Red Mundial de Asociaciones de Organismos Electorales, y sería muy pertinente proponer algu-

nos mecanismos para poder concretar este nuevo espacio de cooperación.

¿Qué debemos hacer con ella? ¿Qué podemos hacer con la red? ¿Qué hacer con la cooperación internacional en materia electoral? ¿Quiénes podrían participar y contribuir a fortalecer los esfuerzos de cooperación internacional? ¿Cómo podría fomentarse el espíritu de cooperación, basado en el respeto a la cultura de cada país, a fortalecer la capacidad institucional de los organismos electorales, para fomentar el espíritu de que hay un juego de suma positiva para todos, y que en la cooperación no haya perdedores, sino ganadores?

Lo que resolvamos aquí y ahora, en los siguientes minutos quizá, sin duda será para beneficio de la democracia, las elecciones, para mejorar la calidad del servicio electoral que se le debe y se presta a los ciudadanos, quienes a final de cuentas son nuestro principal punto de atención y responsabilidad.

La mesa está abierta, entonces, ahora y en adelante, para propuestas específicas de cooperación. Quizá seguramente habrá un mecanismo que las propias instituciones coorganizadoras y convocantes de este foro, de esta Segunda Conferencia, diseñarán y pondrán en práctica, para poder dar continuidad a estos esfuerzos.

Yo quisiera citar solamente como un muy valioso precedente o ejemplo de la cooperación, que en el ámbito de la UNIORE y de los Protocolos de Quito y Tikal podríamos ser tomados en consideración para redimensionar en términos globales o por lo menos más amplios, y que han sido muy útiles.

Conclusiones § Conclusions

Por una parte quiero citar el Servicio Informativo de Noticias Electorales, el SINE, que está a cargo del Tribunal de Panamá. El Tribunal de Panamá circula cotidianamente y entre diversos organismos electorales de la UNIORE noticias electorales de los diversos países, lo que nos permite seguir el pulso de lo que está ocurriendo.

Hemos pensado conversado que podría ser de mucha utilidad si las diversas asociaciones pudieran quizá generar una iniciativa como ésta, desde luego selectivamente, porque si no se crearía un alud de noticias electorales.

También quiero mencionar algo que muy rescatable y con mucho reconocimiento al Instituto Federal Electoral y a la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, que ha propuesto un siguiente paso en torno al Servicio Internacional de Noticias Electorales, que es agregarle valor intelectual. Se trataría de hacer un análisis de esas noticias para poder desprender de allí la agenda temática que prevalece en la región.

Estoy seguro de que si se tratara de hacer este tipo de propuestas tendríamos muchas ideas provenientes de otras experiencias.

¿Qué tal una conferencia virtual permanente, por ejemplo, de la Red Mundial de Organismos Electorales, para aprovechar la iniciativa del doctor Soudriette en términos de la página web? Quizá podría ser una posibilidad, quizá se podría avanzar en el futuro en reportes se-

mestral, por lo menos en términos de la agenda temática electoral, regional, para que la conociéramos y tuviéramos un instrumento de comunicación, de conocimiento de cómo evolucionan las diversas agendas.

Yo me permito, como es natural, por pertenecer también al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recordar la propuesta que hicimos el día de ayer en torno al foro virtual sobre justicia electoral, que es este interés de poder intercambiar material judicial electoral: llámese sentencias, jurisprudencias, material legal.

Sabemos que ya hay algunas páginas web en la Unión Europea o en algunos otros espacios geográficos donde se coloca este material jurisdiccional, y también sabemos que hay limitaciones por el lado del idioma, como decíamos. Pero quizás podríamos hacer un esfuerzo, en los casos especialmente relevantes relacionados con la agenda regional que vaya evolucionando, para poder también intercambiar sentencias, jurisprudencias. Ya que, como bien lo advertía el maestro Woldenberg hace poco en una conferencia brillante, ahora la jurisprudencia también forma parte de las fuentes del derecho electoral.

Por lo tanto, la doctrina jurisprudencial es también importante, y tenemos especial interés en poder avanzar en esa dirección.

Está también abierta la posibilidad de participar en la Tercera Conferencia, no solamente para las asociaciones, sino también para los organismos electorales que así lo deseen.

VOLVER AL ÍNDICE §

PLENARY SESSION
Manuel Carrillo and Raul Avila
IFE and TEPJF, Mexico

We cannot say the last word of this Second Conference of the Global Electoral Organization Network. However, we will attempt a systematic summary, identifying and ordering some of the main issues and priorities expressed here on three main aspects.

The first aspect is related to the relevance, current importance and necessity of international cooperation; the second aspect is that of the fundamental actors of cooperation, and the third issue deals with the challenges, defies and opportunities for such cooperation.

This Conference of the Global Electoral Organization Network is probably the larger and most attended forum in the field of international cooperation. Such initiative was the result of the interaction of three international organizations: the United Nations, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) and the International Foundation for Election Systems

(IFES), as well as two electoral institutions, Elections Canada and the Federal Electoral Institute of Mexico, all of us working together in a partnership for electoral and democratic development. We were helped by the Federal Electoral Tribunal for the organization of this Conference.

This effort expressed in the agreement signed in Ottawa in 1999 as the Partnership for Electoral and Democratic Development was undoubtedly ambitious and had a vision. We understand that democracy in the world still needs to overcome some basic operational problems, but in most countries we are facing problems of the second and third generation.

The purpose of this association was to work on strategic projects on the medium and long term, with the possibility of interacting by using the institutional assets of electoral authorities and international organizations. Not all the purposes have been attained but this Second

Conclusiones § Conclusions

Conference represents indeed a progress in this sense.

We still need to achieve a new perspective on international cooperation that is more active, creative and productive. Now is the time to revalue international cooperation, as a necessary step forward. This is a time for cooperation. The presentations made in this Conference by the different associations made reference to cooperation as a way to find solutions to problems of electoral democracy.

There was a clear refusal to isolation, autarky and unilateralist approaches. Electoral international cooperation is a necessity.

Associations and regional networks were created recently, but this tendency is on the rise. Electoral organizations tend to look for linkage because this has been beneficial to them. Since 1995, when the first association was created in the city of Tikal, in Guatemala, a positive and constructive path was opened, not without obstacles, challenges, defies and problems, but undoubtedly with a positive result. The last of these associations is about to be formed in the European Union; it is clear there is a need to interact, to communicate, to learn and to contribute with each other's knowledge.

In this Second Conference of the Global Electoral Organization Network four principles for cooperation were set very clearly. First, cooperation as a bridge of communication; we need communication as a flexible facilitator because of the tendency of electoral organisms to be rigid and stiff due to the nature of our mandates.

Secondly, cooperation makes possible the flow of information, taking this information to places where it is needed, and not by mere chance.

Thirdly, it allows institutions to interact, enhancing the benefits of a given experience. Cooperation is a noble act because it values the assets of the participants, who are able to share and interact, in order to find solutions to problems and challenges of democracy and elections. We were able to attend sessions providing important information and various experiences. We have a good background of technical information. However, probably the most important contribution of this global conference is that of human interaction; the willingness to listen to what is different in order to integrate ourselves to a team. The idea is not to adopt but to adapt, looking for solutions to common problems.

Fourthly, cooperation allows harmonization to create synergy between the different experiences, cultures, as well as political and electoral experiences. It is a fact that the whole is more powerful than the sum of its parts. Disposition creating this synergy produces a result, which was not possible to obtain when we were planning this global organization, when this did not exist. Today we have a regional and global inter-institutional commitment for joint tasks.

* * *

The second conclusion regards the role of the fundamental actors for cooperation. These fundamental actors are electoral organizations, associations of electoral bodies and interna-

Conclusiones § Conclusions

tional organizations providing technical assistance for electoral democracy.

We need two things. The first thing required by promoters of technical assistance and electoral democracy is constructive imagination to restate forms, mechanisms and modalities of cooperation. It is clear that since 1985 we are developing cooperation. We are at a very basic and primary level; we need to find new modes and forms of action, as well as a new methodology.

Secondly, in a globalized, interdependent world, where nobody can do everything but all can achieve a part of the whole, cooperation plays a fundamental role. Cooperation is the articulator between the needs and demands of electoral organizations on one side, and on the other are services and offers by international organizations that promote democracy.

Nevertheless, international cooperation requires innovating in different terms:

1. The methodology to be used, in order to ease the access of the user to the different experiences in the definition, treatment and solution of some problems encountered by democratic elections. We are here to find solutions to specific problems faced by our democracies and our elections.

2. Communication, in order to guide us about the diversity and complexity of the political and electoral problems. It is very complex and sometimes even risky to import models that may have been successful in a given political and cultural context, but may result frankly dangerous in a different context. There

are not exportable models. There are only departing points.

We should not forget that elections and democratic practices are determined by the political culture of a country, by its history, the correlation of political forces and the destiny desired by every country. Therefore, good electoral practices, instruments and tools must take into account the specific conditions of the political context and the structural conditions of every single country.

Finally, cultural values and principles are the ones that should determine the usage of technical instruments and tools on the electoral field.

As for the third issue related to the challenges and defies of cooperation, all associations are facing problems rendering cooperation difficult, such as culture, and particularly language. We should also consider that this has an economic impact and can obstruct permanent and systematic cooperation, but we can resort to technology and we should perhaps walk in that direction. Above all, we should improve strategies and tactics of cooperation.

Greater interaction between electoral organizations, associations and international organizations is of course required. It is also true that we require further systematizing of the problems, of the issues to be studied, of the diverse regional agendas, as well as the possible solutions.

Cooperation understood like this can be a generous instrument for diagnose and evaluation, as well as possible course of action; we need to explore as well forms and procedures of coopera-

Conclusiones § Conclusions

tion on the different levels. Firstly, on the level of each electoral organization, since we usually work on the vertical direction of the organization. Secondly, on the level of electoral associations. That is why new forms and procedures are required in order to be able to exploit the informative richness and the experience of each and every electoral organization and association. Thirdly, perhaps one of the most important issues, that of the cooperation between associations.

I would like to stress once again that the Global Electoral Organization Network is the larger space we have for cooperation. It is indeed pertinent to propose a series of mechanisms aimed at its strengthening.

What can we do with this network? What to do with international cooperation on electoral matters? Who could participate and contribute to the strengthening of the efforts of international cooperation? How to foster the spirit of cooperation, based on the respect to the culture of every country, to reinforcing the institutional capacity of electoral organizations, in order to instill the idea that there is a positive sum game for all?

What we decide will be in the best interest of democracy, of elections, to improve the quality of the electoral service that should be provided to citizens, who are in the end our main objective and responsibility.

BACK TO CONTENTS §

CLAUSURA
José Fernando Ojesto
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Autoridades, funcionarios y expertos electorales de los organismos y organizaciones electorales de los cinco continentes; amigas y amigos todos: antes que nada quiero ofrecer una disculpa a nombre propio y de los magistrados de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, por no haberlos podido acompañar todo el tiempo que hubieramos querido. Eso, desde luego, por razones de la agenda jurisdiccional. Sólo tengo dos palabras para ustedes: muchas gracias, gracias, de verdad. Gracias además por la confianza depositada en México para ser la sede de la Segunda Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales. Gracias por considerar a las autoridades electorales federales mexicanas como coorganizadoras y anfitrionas de este encuentro de la más alta representatividad y significación para la democracia electoral contemporánea y del futuro. Gracias por el esfuerzo de venir a nuestro país desde tierras lejanas en circunstancias extraordinarias.

A lo largo de las jornadas que nos han convocado, un grupo de lo más selecto y brillante del universo electoral internacional, ha revisado académica e institucionalmente la agenda electoral en términos globales, continentales e incluso nacionales y delineado sus perfiles para los próximos años. Asimismo, en estos días hemos efectuado un balance de las necesidades y posibilidades de cooperación horizontal entre organismos electorales, asociaciones de organismos electorales e instituciones globalizadoras de la democracia electoral. Estimamos que los resultados son ampliamente satisfactorios.

En efecto, si la primera conferencia realizada hace cuatro años en Ottawa, Canadá, tuvo un éxito rotundo, pues sentó las bases de una interacción global más constante, en esta segunda conferencia hemos avanzado en representatividad y en la participación y profundidad en la definición y tratamiento de los temas.

Conclusiones § Conclusions

Si ya desde Ottawa se advertía una renovación de la agenda electoral predominante, ahora en México confirmamos que temas como el registro electoral, el material electoral o la jornada electoral, por ejemplo, ya no son tan frecuentes. Estamos ante problemas y retos nuevos de los distinguidos académicos y especialistas que se han encargado de apuntar los problemas de segunda generación. Por una parte se percibe que los sistemas electorales y los regímenes electorales, incluidos los organismos electorales tanto los que organizan las elecciones como los que resuelven los conflictos electorales, han hecho una contribución fundamental a la democratización de los sistemas políticos. Pero por otra, es notorio que estamos ante factores contextuales que cada vez resultan más influyentes en la calidad de las democracias.

Para mencionar algunos: la supranacionalización y la extraterritorialidad de la vida política, el multiculturalismo, el dinero y la política, los medios de comunicación, la democracia interna y la responsabilidad de los partidos políticos, el liderazgo político, la reforma de las instituciones políticas, la calidad del sistema jurídico, la ética y la cultura institucional, la educación y la capacitación, las nuevas tecnologías y el voto electrónico.

Puesto que vivimos en un mundo cada vez más democrático aunque dispar, entre continentes, regiones y países se aprecia que la cooperación se convierte en un instrumento estratégico para continuar progresando en el fortalecimiento de las capacidades institucio-

nales y los recursos técnicos necesarios para garantizar, consolidar y profundizar, según los casos, la democracia electoral.

Para ello también se han apuntado en esta Conferencia diversas propuestas y proyectos. Por todo esto considero que los resultados de este encuentro han sido muy satisfactorios.

Concluyo reconociendo la enorme capacidad de convocatoria y los esfuerzos de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Elecciones Canadá, el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, la Organización de las Naciones Unidas y del Instituto Federal Electoral, a los que este Tribunal Electoral contribuyó modestamente para realizar esta segunda conferencia.

Gracias, otra vez, a todos los muy distinguidos e internacionalmente reconocidos representantes de asociaciones electorales y organismos electorales. Esperemos que los resultados de esta Conferencia rindan muchos más frutos. Este Tribunal Electoral tiene la mejor voluntad de colaborar para que así sea.

No me despido de ustedes sin recordar, en el mes en que se celebra en México el Natalicio de don Benito Juárez, un indígena de la raza zapoteca que en el siglo XIX llegó a ser presidente de nuestro país, una frase memorable que está grabada en la estatua que, en su honor, existe en la explanada del IFE: “La democracia es el destino de la humanidad entera. La libertad es su indestructible arma. La perfección posible, el fin a donde se dirige”.

VOLVER AL ÍNDICE §