

# CÓDIGOS DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES

Estudio preparado para la Unión Interparlamentaria

por

Guy S. Goodwin-Gill

1998

CÓDIGOS DE CONDUCTA  
PARA LAS ELECCIONES

Guy S. Goodwin-Gill

Unión interparlamentaria

Ginebra

1998

© Unión Interparlamentaria 1998

Reservados todos los derechos. Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema informático de recuperación o transmitir de cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, de fotocopiado, grabación u otro, cualquier parte de la presente publicación sin la autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

El presente libro se vende con la condición de que no sea prestado, revendido ni difundido de otro modo, comprendidos los cánones comerciales, sin el consentimiento previo del editor, en cualquier forma de encuademación o cubierta distinta a aquellas en las que se publica y sin que se imponga una condición análoga, incluida la presente, al editor ulterior.

ISBN 92-9142-018-2

Publicado por la

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

P.O. Box 438

1211 Ginebra 19

Suiza

*Realizado con el apoyo financiero de la*  
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Compaginación, impresión y encuademación por ATAR, Ginebra, Suiza*  
*Cubierta creada por Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suiza*  
*Traducido al español por José Antonio Valtueña, Thónex, Suiza*

# ÍNDICE

PROLOGO	vii
PREFACIO Y NOTA DE AGRADECIMIENTO	ix
INTRODUCCIÓN	I
1.1 Derecho internacional, obligaciones y aplicación	1
1.2 Objetivos de un Código de Conducta para las Elecciones	3
1.3 Códigos de Conducta y promoción de «elecciones pacíficas»	4
PRÁCTICA Y PROBLEMAS	7
2.1 Elecciones y financiación	7
2.1.1 Financiación: algunos aspectos de la cuestión	9
2.1.2 Financiación y aspectos del Código de Conducta	15
2.1.3 El dinero y los medios de comunicación	18
2.1.4 Conclusiones preliminares	20
2.2 Elecciones y medios informativos	21
2.2.1 Función de los medios informativos	22
2.2.2 Acceso a los medios informativos	23
2.2.3 Equilibrio y parcialidad en los medios informativos	25
2.2.4 Responsabilidad de los medios informativos y Códigos de Conducta	29
2.2.5 Cumplimiento	32
2.2.6 Conclusiones preliminares	34
2.3 Observación de las elecciones	34
2.3.1 Observación de las elecciones y derecho internacional	34
2.3.2 Observadores nacionales	36
2.3.3 Mandatos	37
2.3.4 Responsabilidades y métodos	40
2.3.5 Derechos y conducta de los observadores internacionales	44
2.3.6 Conclusiones preliminares	47
2.4 Elecciones y prácticas de equidad en la campaña electoral	47
2.4.1 Responsabilidad de los partidos políticos y los candidatos	49
2.4.2 Limitaciones en materia de actividad política y uso de la palabra	51
2.4.3 Conclusiones preliminares	56

2.5	Institucionalización del proceso electoral	57
2.5.1	Las comisiones electorales como «práctica adecuada»	59
2.5.2	Protección de la integridad del sistema	61
2.5.3	Conclusiones preliminares	63
3.	<b>CÓDIGO DE CONDUCTA:</b>	
	<b>ALCANCE CONTENIDO DEL MODELO</b>	65
3.1	Posible alcance de un Código de Conducta	68
3.2	Posible contenido de un Código de Conducta	69
	<b>MODELO DE CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES</b>	71
	<b>ANEXOS: CÓDIGOS DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES</b>	81
	<b>BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA</b>	148

# Prólogo

*«La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la voluntad de voto.»*

Establecido en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos, este principio no sólo ha sido adoptado sino también desarrollado por la Unión Interparlamentaria. Para la organización mundial de los Parlamentos, el elemento clave del ejercicio de la democracia es evidentemente la celebración a intervalos periódicos de elecciones libres y justas, que permitan la expresión de la voluntad popular; pero también es indispensable que las elecciones se celebren de tal modo que todos los votantes puedan elegir a sus representantes en condiciones de igualdad y transparencia que estimulen la competencia política.

Más allá de afirmar este principio general, la Unión quiso también contribuir a su puesta en práctica. Por ello, confió al Profesor Guy S. Goodwin-Gill la preparación de un estudio publicado en 1994, con el título de Elecciones libres y justas: Derecho Internacional y Práctica. Basándose en ese estudio, el Consejo de la Unión Interparlamentaria adoptó el mismo año, en París, una *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*.

Desde su publicación, el estudio y la Declaración han sido reimpresos varias veces y se han distribuido en miles de ejemplares en todo el mundo, demostrando así que responden a una necesidad ampliamente sentida. Obviamente, la Declaración ha inspirado y dado sustancia a la reforma electoral en numerosos países y ha proporcionado la base para vigilar y evaluar numerosos procesos electorales.

Muy recientemente, la UIP ha destacado la importancia primordial del derecho a organizar partidos políticos y realizar actividades políticas.\* También estima que la organización, las actividades, la gestión financiera, la financiación y la ética de los partidos deben estar correctamente reguladas, de modo imparcial, para garantizar la regularidad del proceso democrático.

\* *Decía unión Universal subte la Democracia*, adoptada por el Consejo Interparlamentario en septiembre de 1948 en El Cairo.

Una vez más, la Unión ha deseado rebasar la simple afirmación de principios y ofrecer instrumentos para mejorar la legislación nacional y la práctica por parte de los políticos. Por ello pidió al Profesor Goodwin-Gill que prosiguiera el trabajo que había realizado anteriormente con tanta habilidad.

La UIP se complace ahora en presentar los resultados de sus investigaciones. Con el título de *Códigos de Conducta para las Elecciones*, proporciona un amplio examen de los problemas prácticos y las soluciones correspondientes a la financiación de las elecciones, la cobertura por los medios informativos, la observación de las elecciones, las campañas electorales y la institucionalización del proceso electoral. Combinando hábilmente elementos del derecho y de la práctica, el estudio ofrece también un modelo de Código de Conducta y contiene en los anexos un gran número de textos que han servido de códigos en distintos países.

En su introducción, el Profesor Goodwin-Gill ha dado expresamente las gracias a todos los que han enriquecido el estudio, agradecimiento al cual desea la UIP añadir su voz. La UIP desea también que conste su agradecimiento a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, por su importante contribución financiera, ha permitido la publicación de la presente obra.

El estudio del Profesor Goodwin-Gill ofrece una valiosa fuente de referencia a los gobiernos, los órganos responsables de la organización de elecciones, los partidos políticos y los propios candidatos. La Unión está muy agradecida al autor y espera haber contribuido notablemente a la realización de procedimientos electorales eficaces, justos y transparentes, que acercarán a los pueblos del mundo a los ideales de la democracia.

Pierre Cornillon  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria

## Prefacio y Nota de agradecimiento

Incluso el lector poco advertido observará que el presente estudio breve recoge algunos de los temas abordados en *Elecciones Libres y Justas: Derecho Internacional v Práctica*, publicado por la Unión Interparlamentaria en 1994. Esta obra se limitaba en gran parte a examinar la práctica existente en los países en transición, de la guerra a la paz o de un sistema de partido único a un sistema pluralista. Era un estudio «puntual», realizado en un momento en que las elecciones y sus dimensiones internacionales suscitaban un interés especial, pero junto con la *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, adoptada por el Consejo Interparlamentario en marzo de 1994, contribuyeron también al debate relativo a la democracia y la democratización.

Sin embargo, al propio tiempo el Consejo Interparlamentario desea ir más adelante y ampliar la cobertura de ciertas cuestiones relacionadas con las elecciones para incluir las democracias establecidas. Se tiene la intención de rebasar el marco legislativo y administrativo y centrarse en la *realización* de las elecciones y en el *comportamiento* en el curso de las elecciones. Si las elecciones libres son ante todo una cuestión de forma, las *elecciones justas* son con frecuencia una cuestión de fondo. Así pues, el presente estudio forma parte de un proceso continuado de examen de ciertas preocupaciones, en particular la corrupción (se realizará un estudio de las normas de conducta en la vida pública), el efecto deformador del dinero en el proceso electoral, la responsabilidad (y la irresponsabilidad) de los medios informativos, y las prácticas regulares e irregulares en las campañas electorales, como es la publicidad negativa.

La Unión Interparlamentaria se siente tan preocupada como otras organizaciones por el desinterés creciente y el cinismo del público frente al proceso democrático y la vida política en general. La UIP no es un órgano «legislativo», pero fomenta la cooperación y proporciona asistencia técnica, recursos y conocimientos especializados, interviniendo también en la elaboración de normas. En ese sentido, la UIP sirve de foro en el que los parlamentarios pueden fomentar principios y prácticas en nombre de los parlamentos y de las formas representativas del gobierno en general. Es de esperar que, igual que el estudio y la Declaración sobre elecciones libres y justas, el presente trabajo y el modelo de Código de Conducta anexo contribuirán al debate sobre las normas y crearán o confirmarán ciertas expectativas sobre la gestión de los procesos electorales y la participación en las elecciones.

Una vez más he tenido el placer de trabajar con la Unión Interparlamentaria. Agradezco en particular el fuerte interés personal y el apoyo de Pierre

Cornillon, Secretario General de la UIP, en el presente trabajo y en otros conexos, así como el ánimo constante, el compromiso y las observaciones pertinentes de Anders B. Johnsson, Secretario General Adjunto de la UIP. El autor ha tenido la fortuna de contar con ese respaldo.

El presente estudio se ha beneficiado en gran manera de la labor de muchas personas y organizaciones asociadas con elecciones y el proceso de la democratización. Una reunión sobre la observación y gestión de las elecciones, organizada por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, celebrada en Varsovia en abril de 1997, me ofreció la oportunidad de recoger información y elaborar ideas. Reciban mi agradecimiento la Embajadora Audrey F. Glover, entonces Directora del ODIHR, Eric Rudenshiold, Directora de Programas para la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, el personal de ODIHR y los numerosos participantes con los cuales pude intercambiar ideas.

Un primer proyecto del presente estudio permitió también recoger observaciones de muchas personas *con* amplia experiencia en el sector de las elecciones. La Federación Internacional para Sistemas de Elecciones (IFES) organizó con amabilidad y eficacia una reunión de revisión en Washington DC en junio de 1997. Richard W. Soudriette, Presidente de la IFES, dio de nuevo su cálido apoyo al proyecto, y estoy agradecido a sus colegas, Jeff Fischer, George Jones y Ray Kennedy por sus opiniones, a Sandra Shuster por el apoyo logístico, a Richard Smolka, editor de *Election Administration Reports*, Dave Merkel, del *International Republican Institute*, y Pat Merloe, del *National Democratic Institute*, por sus contribuciones, y a Quentin Wendt, por su actuación como relator. El IFES sigue siendo un valioso recurso y los conocimientos prácticos de su personal han sido utilizados con frecuencia en el texto que sigue. También merece agradecimiento el Dr. Didier Maus, Director del Instituto Internacional para la Administración Pública (IIAP) y Georges Bergougous, del Consejo Constitucional (Servicio jurídico) de Francia, quienes proporcionaron al autor observaciones detalladas sobre los distintos aspectos del derecho y la práctica franceses.

Pese a la diversidad de las contribuciones al presente estudio, las opiniones expresadas son las del autor, quien es responsable de cualquier omisión o error.

Guy S. Goodwin-Gill  
Wolfson College, Oxford  
Octubre de 1997

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Derecho Internacional, obligaciones y aplicación

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece los fundamentos básicos de los «derechos electorales», desarrollados más tarde por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 para incluir, entre otros, «los derechos y *oportunidades*» de intervenir en la dirección de los asuntos públicos de modo directo o por intermedio de representantes libremente elegidos, en el curso de elecciones periódicas y auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto. A esos derechos formales se añaden los derechos políticos y el derecho a participar en campañas que enuncia el Pacto de 1966 y que son esenciales para un «proceso electoral que tenga sentido»;<sup>1</sup> artículo 19 (el derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones y el derecho a la libertad de expresión); artículo 21 (el derecho de reunión pacífica); y artículo 22 (el derecho a asociarse libremente). Con el derecho colectivo a elecciones libres y justas, esos derechos son la base jurídica de la aspiración a un gobierno representativo. Sin embargo, constituyen un marco *práctico* incompleto para la aplicación eficaz de las obligaciones internacionales.

El Comentario General de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas relativo al artículo 25, por ejemplo, resalta los sectores en los que todavía se necesita orientación mencionando repetidas veces que se ha invocado la norma del «carácter razonable» para justificar las condiciones o restricciones impuestas a los derechos políticos en lo que respecta a la votación, las candidaturas, los conflictos de intereses, los gastos electorales o la delimitación de las circunscripciones.<sup>2</sup>

Las elecciones libres y justas, bien sean parte integrante de las democracias establecidas o de un proceso de democratización, no deben evaluarse solamente por lo que sucede el día de la votación. Las evaluaciones deben ir más allá de las cuestiones de derecho y de forma para examinar la sociedad política en conjunto, inclusive la naturaleza del sistema electoral, los derechos de los electores, la inscripción en las listas electorales, la organización y financiación de los partidos, la selección de los candidatos, los gastos electorales, la formación de los electores, la realización de las campañas electorales y la efectividad de los derechos políticos tradicionales.

<sup>1</sup> Larry Garber y Clark Gibson, *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-9-í* (agosto de 1993), 58; véase Frack. T.. «The Emerging Right to Democratic Governance», 86 *AJIL* 46 (1992), en 61: «The essential preconditions for an open electoral process».

<sup>2</sup> Comisión de Derechos Humanos, «Comentario General adoptado por la Comisión de Derechos Humanos conforme al artículo 40, párr. 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», addendum, «Comentario General N° 25 <57>»:doc. ONU CCPR/C71Rev.1/Add.7. 27 de agosto de 1996, párr. 4, 10, 15-17, 19-21.

Además, para apreciar si una elección ha sido libre y justa o no, es preciso analizar toda la gama de opciones para determinar si ofrece una serie de oportunidades suficientemente equitativa entre los que compiten por el cargo público; si un partido o grupo ha tropezado con dificultades para participar en el logro de los objetivos electorales o se le ha sometido a restricciones arbitrarias, se le ha prohibido el acceso a los medios informativos o no ha tenido la posibilidad de dar a conocer sus opiniones; y si la elección ha tenido lugar en un entorno generalmente seguro, de modo que los electores hayan podido votar sin miedo ni intimidación, en secreto, y con confianza en el sistema en conjunto.

El resultado constituirá un indicador de conformidad o disconformidad con las obligaciones internacionales. Sin embargo, otras situaciones contienen elementos de evaluación y el problema es cómo determinar la gama de variaciones admisibles respecto a la norma. En la medida en que el derecho internacional se preocupa por los *resultados* más que por las infracciones «técnicas», un Código de Conducta puede proporcionar las necesarias normas no vinculantes que permitan juzgar a los actos y los actores. Sin embargo, no todos los códigos son de ese tipo, pues algunos han sido «legislados», por ejemplo, por la Comisión Electoral que actúa bajo su estatuto; en tales casos, su carácter vinculante depende menos del acuerdo entre los partidos y más de su origen jurídico.<sup>3</sup>

Los Códigos de Conducta *acordados* entre los partidos para una elección han sido aceptados en un número creciente de situaciones potencialmente tensas. Han servido con frecuencia como base práctica para contribuir a una votación pacífica y han ayudado también a desarrollar la confianza en el proceso democrático como mecanismo para establecer un gobierno representativo y efectuar un cambio pacífico. En un caso, casi único en su género, el cumplimiento del Código de Conducta fue de hecho una condición para la participación en las elecciones,<sup>4</sup> mientras que el propio Código aseguraba a todos los partidos las libertades básicas de campaña, destacaba la prohibición de intimidación y violencia en las reuniones públicas y, en particular, establecía los requisitos y modalidades para la comunicación regular entre los partidos.

En la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, adoptada por unanimidad en su sesión de marzo de 1994 en París, el Consejo Interparlamentario instó a los Estados a adoptar las necesarias medidas políticas e institucionales para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos. Tomando en cuenta la experiencia práctica, recomendó que los Estados deben «Impulsar a los partidos, a los candidatos y

<sup>3</sup> El autor está agradecido a DÍMLT Maus por MIS aclaraciones respecto a este punto.

<sup>4</sup> Véase arl. 7, Anexo al *Organización de las Naciones Unidas y el Acuerdo para Camboya* 31 *J.M.* 180 [1W2]. Más adelante en los Anexos se encuentran otros ejemplos de Códigos de Conducta.

a los medios informativos a que acepten y adopten un código de conducta que rija la campaña electoral y el escrutinio propiamente dicho».<sup>5</sup>

## 1.2 Objetivos de un Código de Conducta para las elecciones

«... Los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos, comprendido el establecimiento de un mecanismo neutro, imparcial o equilibrado de administración de las elecciones. Al actuar así deben en particular... Impulsar a los partidos, a los candidatos y a los medios informativos a que acepten y adopten un código de conducta que rija la campaña electoral y el escrutinio propiamente dicho.. »  
*Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, 4(2)*

Los Códigos de Conducta pueden contribuir a la regularidad y dar el aspecto de regularidad en la gestión de una elección. Los códigos sirven de complemento a las *reglas*, pero pueden también proporcionar lo que se ha llamado en otro contexto, «ligero toque reglamentario que no es una orden».<sup>6</sup> Las disposiciones de cualquier código dependerán necesariamente del contexto político y social en cuestión y de las necesidades que deban satisfacerse; sin embargo, en general el contenido de un código será evaluado basándose en criterios aceptables que favorezcan la celebración de elecciones libres y justas,

En resumen, un Código de Conducta puede considerarse como un instrumento que contribuye a la *libertad* y a la *regularidad*, la elección *auténtica*, un proceso *representativo* y *creíble*, la *transparencia* y la *responsabilidad*, las prácticas de *integración*, la reducción de los *conflictos* y la aparición y consolidación de una *cultura política democrática*.<sup>1</sup> Si es eficaz, un Código de Conducta fomentará las consultas y los debates a través de las líneas de los partidos, en interés de una «buena» elección/ pero también en

<sup>5</sup> Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas. Consejo Interparlamentario. 154ª sesión. París. 26 de marzo de 1974; texto reproducido en Goodwin-Gill. G. S.. *International Law*. v. *Self-determination*. *International Law*. x.

<sup>6</sup> Bakhtin. K. *Hules*. Clarendon Press. Oxford, 1975. p. 59.

Como señalo recientemente el Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali. «el apoyo a una cultura de democracia... ha sido decisivo para obtener resultados electorales que sean respetados \ para lograr un amplio apoyo de todos los interesados en la práctica continuada de la política democrática más allá de un primer referéndum o elección»; Secretario General de las Naciones Unidas, «Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los gobiernos para promover y consolidar democracias nuevas o resiablecidas»; dnc. ONU A/51/761, 20 de diciembre de 1976. pá. 43.

<sup>1</sup> Obviamente también pueden derivarse otras ventajas del proceso de democratización: como se ha señalado en general. «las instituciones \ los procedimientos democráticos canalizan los intereses compeltimos en las esteras del discurso \ ofrecen los medios para llegar a un compromiso que pueda ser respetado por todos los participantes en los debates, reduciendo así al mínimo el riesgo de que las diferencias o los conflictos conduzcan a conflictos armados o a la confrontación»; Secretario General, doc. ONU A/51/761. véase más arriba la nota 7, pá. 17.

términos más generales para promover la confianza en los participantes y las esperanzas en los electores.

Las reglas relativas a la realización de elecciones libres y justas pueden aplicarse con eficacia y ser completadas y respetadas por medio de un Código de Conducta. Se afirma a veces que las reglas pueden ir más allá de conseguir que una elección sea «libre», pero que un Código de Conducta es indispensable para garantizar y mantener que sea «justa». En la práctica existe una considerable superposición entre las dos opciones reglamentarias en busca de la misma meta. En algunas situaciones, la función del derecho está clara, por ejemplo, en la prohibición de la violencia o la incitación a la violencia; un Código puede reiterar las reglas pertinentes, pero puede también ir más allá, indicando los tipos de conducta que se han de desalentar, promoviendo un clima de tolerancia y cooperación, y destacando el hecho de que la campaña electoral debe referirse a los programas y no a la personalidad de los candidatos.<sup>^</sup>

### 1.3 Códigos de Conducta y promoción de «elecciones pacíficas»

Aunque puede esperarse mucho de la autorregulación en una atmósfera de confianza mutua, ninguna ley y ningún código se aplican por sí mismos. De aquí la necesidad de que haya un mecanismo de cumplimiento, que puede ser un órgano imparcial e independiente, como una Comisión Electoral u otra institución aceptada por los partidos. Un código comprende por definición un conjunto de *principios*, destinado a la *orientación* de los participantes en una elección. Su enunciación será probablemente ambigua y parecerá que no toma en cuenta todas las posibilidades. Personas razonables que actúan de buena fe pueden interpretar mal los términos y de hecho la tensión y las emociones que provoca una elección conducen con frecuencia a los partidos y a los candidatos a «desplazar los límites» en busca de las mayores ventajas posibles. En algunos casos pueden imponerse sanciones;<sup>10</sup> en otros los partidos pueden responder positivamente a los consejos formulados.

Las elecciones de 1996 en la India mostraron que una comisión electoral activa e independiente puede dar nuevo impulso a las normas mediante la aplicación de las leyes electorales y de un Código de Conducta. Al contrario de las elecciones precedentes, las elecciones de 1996 para el Lok Sabha se caracterizaron por la ausencia completa de inscripciones en los muros,

\* El Código del Pakistán adoptado para las elecciones de 1997, por ejemplo, reproduce en términos claros buen número de las infracciones definidas en la ley sobre la representación popular, pero también contiene ejemplos de conductas que se han de evitar, como es calificar a un candidato de «traidor»; véase más adelante el Anexo 3.

<sup>11</sup> Véase más adelante, sección 2.5.

banderolas, carteles y altavoces. La Comisión Electoral desplegó un ejército de operadores de videocámaras para filmar la marcha de las reuniones," mientras que los propios partidos se comprometieron a utilizar con más amplitud la campaña de puerta a puerta.<sup>12</sup>

En muchos otros casos, una comisión electoral u órgano equivalente ha desempeñado una función importante, no tanto en el arreglo de litigios como en la evitación de los mismos requiriendo o facilitando reuniones regulares entre los partidos. En efecto, un criterio por el cual pueden juzgarse las instituciones electorales en conjunto es la amplitud con la que contribuyen a obtener «soluciones», esto es, no sólo a lograr un proceso electoral eficaz y efectivo sino también a conseguir que sea aceptado y considerado como idóneo para elegir el parlamento y el gobierno en un medio cultural dado. En este sentido, la necesidad de un sistema «pacífico» de arreglo de los litigios parece exigir el consenso (tanto en el proceso como en los resultados) más que la «confrontación», esto es, probablemente surgirán siempre problemas con un sistema de arreglo de los litigios que se base en exceso, o de modo demasiado obvio, en los mecanismos normales para la resolución de litigios en la sociedad (tribunales, decretos, sanciones, medidas coercitivas). En ese contexto «pacífico», es algo más que llegar con rapidez y eficacia a una conclusión, pues implica también el establecimiento o la confirmación de la confianza en el conjunto del sistema.

Ello conduce a su vez a plantearse el problema de la naturaleza de un conflicto electoral y de sus analogías y diferencias con otros conflictos «civiles». Aunque a veces están implicados derechos y deberes, la resolución de las diferencias puede encuadrarse mejor en otro vocabulario y un enfoque fundado en los «derechos» tal vez no es la mejor base para la clasificación. Es importante que las estructuras que rijan la resolución de los conflictos electorales se basen por lo menos en una hipótesis de partida y en un objetivo, esto es, la independencia y la imparcialidad; en ciertas situaciones, esas estructuras deben contribuir activamente a resolver o evitar los desacuerdos, aunque sólo sea para evitar la confrontación. Un Código de Conducta, en particular si sirve para establecer un contacto regular entre los partidos, los candidatos y los administradores, presenta ciertas ventajas en relación con el objetivo en cuestión.

<sup>12</sup> *Times of India* News Service. 11 de abril de 1996. La Comisión Electoral también prohibió la presentación de películas en las que aparecían actores políticamente comprometidos; sin embargo, fue también criticada por su celo excesivo por haber prohibido, por ejemplo, las exportaciones de algodón, ¡llegando que podían influir en los electores de las regiones algodonerías: *Times of India* News Service. 12, 18 de abril de 1996.

<sup>13</sup> *Times of India* News Service, 17 de abril de 1996.



## 2. PRÁCTICA Y PROBLEMAS

### 2.1 Elecciones y financiación

«Los Estados deben adoptar las disposiciones legislativas y otras medidas necesarias para garantizar los derechos y el marco institucional que permitan la celebración de elecciones periódicas y auténticas, libres y justas, conforme a sus obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional. En particular los Estados deben... Facilitar la formación y el libre funcionamiento de los partidos políticos, reglamentar posiblemente la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurar la separación del partido y el Estado, y establecer las condiciones equitativas de competencia en las elecciones legislativas...» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 4(1)

«Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar la transparencia del conjunto del proceso electoral...» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 4(7)

En el mundo en desarrollo o en situaciones de transición de un sistema de partido único a un sistema pluralista, la financiación de la campaña electoral y la financiación pública de los partidos políticos se consideran en general como medidas *habilitantes*, destinadas a abrir el camino a la participación electoral y a establecer o restaurar un equilibrio en la competición («aplanar el terreno»).<sup>11</sup> Por otra parte, en algunas democracias desarrolladas, las contribuciones privadas, en particular de empresas o sindicatos, se consideran una posible amenaza al proceso democrático, porque con demasiada frecuencia están orientadas hacia un determinado programa legislativo o político. Entonces pueden utilizarse los fondos públicos en apoyo de los partidos políticos y para sufragar los gastos electorales, con o sin financiación privada controlada, pero fundamentalmente con el mismo objetivo, esto es, lograr un equilibrio más o menos equitativo entre los candidatos que compiten.

La experiencia reciente de los EE.UU. muestra lo que puede suceder si los controles son escasos, no se aplican o son inaplicables. Entonces, el medio suplanta al mensaje y los propios candidatos pueden quedar marginados por fuerzas publicitarias desconocidas que aparentemente actúan en su interés. El dinero (y lo que el dinero puede comprar en términos de presencia en los medios de radiotelevisión, las campañas telefónicas y otros) sustituye al debate y al foro públicos. Cuando se desconocen las fuentes de esa

<sup>11</sup> Vtíiso Merloc. P.. «Heu-toral Campaigns and Pre-Elections Issues: The «Level Playing I-k-Id» and DeTiocratic Heetion\*», «National Democratic Insililuc». Washington, DC. 1994.

financiación y son más o menos identificables, el reto al proceso democrático resulta más agudo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido constantemente que la financiación en sus distintas formas puede alterar el equilibrio del proceso electoral, incluso socavando el principio de la autodeterminación. Así, en el contexto de la obligación de la Carta de respetar el derecho de los pueblos a la autodeterminación y «a determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y a procurar libremente su desarrollo económico, social y cultural», la Asamblea General de 1995 reafirmó que:

las actividades que apunten, directa o indirectamente, a injerirse en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales, en particular en los países en desarrollo, o que tengan por objeto influir en los resultados de dichos procesos, violan el espíritu y la letra de los principios establecidos en la Carta y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas...

Además, la Asamblea General hace un firme llamamiento a «todos los Estados para que se abstengan de financiar partidos o grupos políticos o de proporcionarles, directa o indirectamente, cualquier otra forma de apoyo, manifiesto o encubierto y de adoptar medidas que socaven los procesos electorales en cualquier país».<sup>14</sup>

Es evidente que las condiciones económicas y sociales pueden fortalecer o debilitar el apoyo al proceso democrático y pueden también repercutir directamente en el nivel de las tensiones étnicas o intercomunales.<sup>15</sup> Por consiguiente, no es sorprendente que organizaciones tales como la OSCE hayan destacado la importancia de que los países que han iniciado un proceso de reforma lleguen a un acuerdo sobre «los objetivos, los métodos y el ritmo de las iniciativas económicas y políticas por medio de la utilización de las instituciones democráticas».<sup>16</sup> Reconociendo también la importancia del pluralismo respecto a las organizaciones políticas se destaca repetidas veces el derecho a la asociación con estos fines y la necesidad de dar a los partidos las garantías legales «que les permitan competir sobre la base de una igualdad de trato ante la ley y las autoridades».<sup>17</sup> Se reconoce implícitamente que las

<sup>14</sup> Resolución 50/172 de la Asamblea General, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales», 22 de diciembre de 1995, párr. 3, 5, 7.

<sup>15</sup> Véase Asamblea Parlamentaria de la OSCE, Declaración de Estocolmo, 9 de julio de 1996, cap. 3 (Democracia, derechos humanos y cuestiones humanitarias), párr. 71.

<sup>16</sup> • *Ibid.*, cap. 2 (Asuntos económicos, ciencia, tecnología y medio ambiente), párr. 38, 50.

<sup>17</sup> Párr. 16, «Código de Conducta sobre los aspectos político-democráticos de la cooperación», aprobado por la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, Estocolmo, 9 de julio de 1996; presentado al Consejo Ministerial y a la Cumbre de la OSCE de Lisboa, diciembre de 1996, y recomendado para su adopción.

consideraciones financieras son determinantes para la participación en el proceso político, incluso si los problemas correspondientes sólo se esbozan en declaraciones simples, como «la financiación de los partidos políticos debe ser transparente»; o cada Estado debe asegurar «que ningún obstáculo jurídico o administrativo se oponga al libre acceso a los medios informativos sobre la base de la no discriminación para todos los grupos políticos y personas que deseen participaren las elecciones».<sup>18</sup>

### **2.1.1 Financiación: algunos aspectos de la cuestión**

Dadas las numerosas variaciones de la organización política en las democracias ya existentes o emergentes, puede ser difícil ir más allá del acuerdo sobre el principio muy general de que los sistemas de financiación deben ser «transparentes» o que son indispensables mecanismos no precisados de «comprobaciones y contrapesos» que serán muy probablemente el resultado de culturas políticas particulares.

Hasta cierto punto, cada comunidad política debe responderse a sí misma respecto a cuál es el propósito o la finalidad de la financiación de los partidos políticos, en oposición a la «vida política» (incluida la educación ciudadana) en general. Algunos supuestos sobre la financiación por el sector privado o las empresas son específicos de determinadas culturas, y esa financiación no está de modo alguno vinculada siempre a la expectativa de una ventaja directa.<sup>14</sup> La financiación tiene especial importancia en las épocas de transición de un sistema de partido único a un sistema de pluralismo político, en donde es indispensable restablecer el equilibrio entre los grupos de la oposición y aquellos que han tenido el poder durante largo tiempo, a fin de que los votantes estén mejor informados sobre las cuestiones y sean, por consiguiente, más capaces de realizar una elección.<sup>20</sup> El Grupo Internacional de Crisis, encargado de evaluar la campaña electoral en la Republika Srpska en agosto de 1996, observó que gracias a la entrega por la OSCE de unos 600 000 DM para cada coalición de la oposición, el dinero no supuso un gran obstáculo para la campaña política. Ahora bien, el dinero por sí solo no puede superar el problema del acceso a los medios informativos más importantes o a un entorno de comunicación generalmente hostil.<sup>21</sup> Por otra parte, en lo que respecta a las elecciones presidenciales en Zimbabwe en marzo de 1996, sólo el partido del presidente saliente pudo beneficiarse, según la Constitución, de subvenciones

<sup>14</sup> Párr. 16, 33, «Código de Conducta para los aspectos político-democráticos de la cooperación», Anexo a la Declaración de Estocolmo de julio de 1996, véase la nota 17,

<sup>15</sup> Sin embargo, véanse más adelante las observaciones sobre la práctica reciente en los Estados Unidos de América.

<sup>16</sup> Véase *Elecciones Libres y Justas*, 63-66.

<sup>21</sup> «International Crisis Group Bosnia Project», «Electioneering in Republika Srpska», agosto de 1996.

públicas para la financiación de la campaña electoral,<sup>22</sup> mientras que en Tanzania y Haití las subvenciones fueron entregadas tardíamente.<sup>23</sup>

La variedad de problemas planteados en este sector tiende también a hacer que sea menos apropiada la adopción universal de una serie de reglas. La reglamentación excesiva puede simplemente conducir a las empresas, a los sindicatos y los grupos de intereses a entregar sus contribuciones políticas no a los candidatos ni a los partidos sino a institutos de investigación y a «comités de acción», sobre los que será imposible ejercer un control.

Sin embargo, la práctica observada en algunas jurisdicciones pone de manifiesto las preocupaciones y las respuestas.<sup>24</sup> Las subvenciones para los gastos de la campaña, por ejemplo, pueden estar condicionadas a la presentación periódica de declaraciones sobre rentas, haberes y gastos; las contribuciones políticas son a veces objeto, por lo general dentro de ciertos límites, de exoneraciones fiscales; a veces está prohibida la aceptación de contribuciones de ciertos individuos o grupos;<sup>25</sup> el total de los gastos no puede rebasar un determinado nivel; y todas las contribuciones o las contribuciones superiores a una suma dada deben ser conocidas.<sup>26</sup> Así, la legislación belga prohíbe todas las contribuciones procedentes de empresas o sindicatos y dispone que las procedentes de individuos *no* deben estar exoneradas de impuestos.<sup>27</sup> En el Canadá no hay restricciones sobre la cantidad que puede recibir el agente oficial del candidato, pero nadie y ningún partido registrado puede recibir o utilizar contribuciones de una persona que no sea un ciudadano

<sup>22</sup> Rotberg, Roben I. «Democracy in África: The Ballm doesn't Tell All». *Christiatt Science Monitor*, 1 de mayo de 1996.

<sup>23</sup> Grupo de Observadores de la Commoiwealth. *The Union Prestiitntai and Parliamentary Eh'cions in Tanzania*. 29 (kiohcr 1995 (1996), 15; Unidad de la OEA para la Promoción de la Democracia. «E.stablishmeni ot ihe Electoral Observer Mission of the Organiz.alion of American States», nov, 1995.

<sup>24</sup> La siguiente información sobre la práctica europea procede en parte del documento del Consejo de Europa. «Financing of Poliíical Pan'jes: Legislation» (1994). colección compilada para el uso del Grupo de Proyecto del Consejo de Europa. «Derechos humanos y democracia auténtica» y las reuniones conexas, incluido el Taller Europeo sobre Financiación de los Partidos Políticos, Turku/Ahu, Finlandia. 17-IX de mayo de 1995.

<sup>25</sup> En Estados Unidos, están prohibidas las siguientes formas de contribuciones: contribuciones de los no ciudadanos o no residentes; contribuciones a nombre de un tercero, contribuciones de más de \$100 y contribuciones directas a candidatos procedentes de empresas o sindicatos. Numerosas alegaciones relativas a las finanzas y a la financiación de las campañas electorales se formularon después de las elecciones estadounidenses de 1996; algunos afirmaron que los partidos demócrata y republicano obtuvieron sumas considerables de «dinero blando», esto es contribuciones de las que no dieron cuenta, y que ambos partidos aprovecharon ampliamente las actividades promocionales indirectas de diversos grupos. Se iniciaron varias acciones judiciales, por ejemplo, contra el principal sindicato de profesores del estado de Washington, alegando que había utilizado ilegalmente las cotizaciones de los profesores con fines políticos y que no había notificado su actividad electoral: *Sean/e Times*. 12 de febrero de 1997.

<sup>26</sup> Véase el Mándalo de la Comisión de Ontario sobre Finanzas Electorales, Canadá: Election Finalices Act: Municipal F.lections Act.

Ley del 4 de julio de 19K9 «relativa a la limitación y al control de los gastos electorales y a la financiación y contabilidad abierta de los partidos políticos»: *Moníteir heli>e*. 20 de julio de 1989. 21)n. La Ley francesa de 1995 también prohíbe las contribuciones procedentes de empresas y limita las contribuciones individuales a 50 HHIF: los donativos superiores a HHOF deben realizarse mediante cheque: leaseCamhy. Jean-Pierre, Le fmanccient de la vio politique en Franco (1995), 55-9.

canadiense o un residente permanente, de una empresa o una asociación que no realice actividades en el Canadá, de un sindicato que no represente a trabajadores canadienses, de un partido político extranjero, de un gobierno extranjero o de un agente de un gobierno extranjero. Las contribuciones sólo pueden entregarse al representante oficial, toda contribución de un importe superior a \$100 debe ser conocida, las contribuciones anónimas superiores a \$100 deben clasificarse por categorías (por ejemplo, personas físicas o jurídicas) y las contribuciones «anónimas» de más de \$ 100 deben identificarse en función del importe, el nombre y la categoría, o enviarse al Receptor General del Canadá por intermedio de *Elections Canada*.<sup>2\*</sup> Los donativos individuales siguen constituyendo la mayor parte de las contribuciones.<sup>29</sup>

En otros países, la financiación pública puede estar vinculada al concepto de *esfuerzo*, por ejemplo, relacionando las subvenciones estatales con el número de miembros de un partido. En el sistema estadounidense muy reglamentado, los donantes pueden entregar dinero en efectivo a los partidos y los candidatos, pero no pueden hacerlo las empresas, los sindicatos, los bancos nacionales y los extranjeros.<sup>30</sup> Sin embargo, pueden establecer «comités de acción política», que pueden servir de canal para la entrega de donativos a los candidatos.<sup>31</sup>

En Austria, el principio de la financiación estatal se remonta a 1975; las contribuciones consisten en una suma fija equivalente a unos 3 millones de chelines austríacos para todos los partidos políticos que tengan por lo menos 5 representantes en el Parlamento, más una suma variable que refleja la posición global de los partidos con referencia al número de votos recibidos durante la elección precedente.<sup>32</sup> En 1989 se introdujo una contribución

<sup>2\*</sup> «Elections Canada», *litterum Handhoakfrn Caiufdates, their Officitu Avenis and Audi luis*, Ottawa. 1993.

<sup>29</sup> Los 2 156 candidatos inscritos recibieron 160 944 contribuciones por un total de \$42 210 21<sup>1</sup>). La mayor parte de los donantes eran particulares, que representaban un total de 131 245 contribuciones, esto es \$17 565 542; el 41,6%. Después figuraban las sociedades de negocios y las empresas comerciales (el 23,4%), las organizaciones políticas tales como asociaciones locales (el 11%) y los partidos políticos registrados (el 16%). «Elections Canada», *Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates. 35th General Election, 1993*, Ottawa. 1993. Véase también Sekle. F. Leslie, ed., *Issues in Party and Election Finance in Canada*. Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 5, Toronto. Duiulrn Press, 1991.

<sup>30</sup> Véase en general Cantor. Joseph F., Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, «Campaign Financing in Federal Elections: A Guide to the Law and its Operations». X de agosto de 1986; actualizado el 15 de octubre de 1993.

<sup>31</sup> Los particulares pueden entregar una contribución máxima de \$5000 a cada candidato y de \$20 000 a un partido nacional por elección; los comités de acción política pueden entregar \$5000 y \$15 000, respectivamente. Véase un breve examen de las contribuciones y la influencia de los comités de acción política en particular en, en I re otros. Cantor, «Campaign Financing in Federal Elections», véase más arriba la nota 30; 31-2: Kalh, D, y Salani. J. [J]. «Donations by Pro-Israel PACs in Decline on Capitol Hill». *Washington Quarterly*. 16 de marzo de 1996. 719: «1995 Campaign Finance Totals», *ibid.* 6 de abril de 1996, 954; Salani. J., «Freslimen Embrace Capitol Ways as Little PAC Donations», *ibid.*, 20 de abril de 1996, 106H; véase también Weiser. Benjamín y McAllister. Bill. «The Little Agency That Can» I. Fleclion-Law En torcer is Weak by Design. Paralyed by División». *Washington Post*. 12 de febrero de 1997.

<sup>32</sup> «Bundesgesetz vom 2. Juli 1975 über die Aufgabcn, Finanzierung und Wählerkung politischer Parteien (Parteiengesetz)». art. II.

adicional para los gastos electorales, calculada en relación con los votos recibidos y la representación en el Parlamento, pudiéndose disponer de una financiación adicional para los llamados «clubs parlamentarios» de los partidos que compiten en una elección y para la educación política de las actividades periodísticas.

En Bélgica, la ley de 1989 relativa a los gastos electorales y a la financiación y la contabilidad de los partidos políticos establece los ingresos y los gastos, fija el nivel máximo de los gastos en las elecciones legislativas y provinciales, y determina la base para calcular la subvención anual para cada partido representado en la Cámara y en el Senado por un miembro por lo menos, que debe entregarse a la institución no lucrativa designada por el partido.<sup>31</sup>

La ley búlgara de 1990 sobre los partidos políticos establece las fuentes admisibles de financiación: derechos de inscripción y cotizaciones de los miembros, donativos y legados, ingresos de actividades empresariales y subvenciones del Estado. También prohíbe ciertos tipos de contribuciones, en particular los donativos anónimos o procedentes de estados y organizaciones extranjeras o de instituciones, empresas u organizaciones. La financiación estatal de las elecciones y las actividades políticas está determinada con referencia al número de miembros del Parlamento.

El Parlamento danés promulgó en 1986 la Ley sobre las subvenciones de los partidos políticos, etc., que dispone que se concedan subvenciones a los partidos políticos y a los candidatos independientes a razón de cinco coronas danesas por voto y por año para las elecciones generales.<sup>34</sup> Desde el punto de vista histórico, los sindicatos han proporcionado tradicionalmente apoyo financiero al partido socialdemócrata, mientras que las empresas han concedido fondos a los llamados partidos burgueses. De ese modo los restantes partidos tuvieron escasas oportunidades, poniendo en duda la equidad de una situación que diferencia entre los pocos dotados de financiación estable y todos los demás; a ello se añadieron problemas de principio y objeciones a la financiación de la actividad política con las cotizaciones sindicales obligatorias, sin tener en cuenta los deseos individuales. El descenso del número de miembros de los partidos en los años cincuenta y sesenta facilitó la introducción del sistema de apoyo público,

<sup>31</sup> Ley del 4 de julio de 1989 «relative á la limitación el au controle des dépenses electorales ainsi qu'au finaneementalae comptabilitéou vertedespartispolitiques»: *Moniteur belge*, 20 de julio de 1989, 206, art. 4, 16, 22.

<sup>34</sup> Véase Pedersen. M. N. y Bille, «Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark», en Wiberg, Matti, *The Public Purse and Political Parties. Política! Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Finnish Political Science Association, 191, 147-72. Los autores observan incidental mente que en principio 'los partidos eran considerados anatema en el Parlamento Danés en los primeros decenios de la era democrática... La primera Constitución democrática, en 1849, proclamó que «los miembros del Parlamento deben actuar conforme a su propia conciencia y no están vinculados por las orientaciones dadas por sus electores». (148)

aunque como han señalado algunos comentaristas, esto a su vez permitió cierto grado de control público.<sup>35</sup> Por otra parte, se ha indicado que el sistema danés, basado en la representación y los sufragios obtenidos, sólo es «neutral» en la medida en que conserva las diferencias existentes.<sup>16</sup>

La ley húngara dispone que se concedan subvenciones a los partidos representados en el Parlamento conforme a los sufragios recibidos. Establece además que, aparte de esa subvención, ningún partido puede aceptar una contribución del Estado o de otro Estado y que todos los donativos anónimos deben entregarse a fundaciones de interés público. Existen sanciones para los que no cumplen esa disposición; las contribuciones ilegales deben entregarse al Estado y todo partido que infrinja las reglas puede perder una parte de su subvención igual a la cuantía de la contribución ilegal.<sup>17</sup>

En Portugal, la legislación autoriza la combinación de la financiación pública y privada, incluyendo la primera subvenciones para los partidos y las campañas electorales, así como subsidios concedidos por el Parlamento Europeo conforme a la legislación de la Comunidad Europea.<sup>18</sup> En España, la ley de 1987 abarca tanto las fuentes públicas como las privadas. Se establece la financiación pública para el pago de los gastos electorales basándose en el número de votos y miembros del Parlamento obtenidos en la elección por cada partido; los grupos parlamentarios del Congreso y el Senado y de las Cámaras de Diputados Regionales reciben también subvenciones, mientras que se conceden subvenciones anuales a los partidos que tienen miembros en el Congreso Nacional, conforme al número de votos y miembros de esa Cámara obtenidos en la elección precedente.<sup>19</sup> La financiación privada comprende las cotizaciones de los miembros, las contribuciones (sometidas a límites y condiciones), los legados, las rentas de capitales y los préstamos.<sup>40</sup>

En Suecia, la Ley 1972:625 sobre la asistencia financiera a los partidos políticos dispone la concesión de subvenciones a todo partido que haya obtenido un número significativo de votos en el curso de dos elecciones sucesivas y a los partidos sin representación parlamentaria que hayan obtenido más del 2,5% de los votos en el curso de la elección más reciente. También se dispone la asistencia para la labor burocrática y algunas otras contribuciones.

<sup>16</sup> Ibid., 166.

<sup>17</sup> Ib id.

<sup>18</sup> U7XXX]II(jyS9)paralosparlidospolíticos, enmendada por la Ley LXII(1990)K1aLcyXLIV(iy91)y la Ley LXXK1992).

<sup>19</sup> Ley 72/93, 30 de noviembre de 1993; Ley 77/XX, 1 de julio de 1988; Decreto Legislativo Regional 9/86/A, 20 de mar/o de 1986 <A/ores>; Decreto Legislativo Regional 24/89/M, 7 de septiembre de 1989 (Madeira).

<sup>20</sup> Véase Ley Fundamental 3/87; Ley Fundamental 5/85.

<sup>21</sup> La Ley Fundamental 9/91 crea el delito de tráfico de influencia y está destinada a conseguir que las contribuciones privadas a los partidos políticos no se hagan teniendo en cuenta las ventajas obtenidas en relación con la actividad pública.

En 1988, una comisión parlamentaria de Suiza observó que los partidos políticos estaban en una situación difícil y que se enfrentaban con nuevos retos derivados de «las asociaciones de intereses, los medios informativos y otras formas de acción política».<sup>41</sup> Con objeto de efectuar la *promoción* de los partidos, llamó la atención respecto a los riesgos de la desigualdad de oportunidades, por ejemplo, cuando la independencia del partido es sustituida por la dependencia respecto a unos pocos donantes generosos. Identificó tres principios orientadores para el apoyo estatal de los partidos políticos en un sistema democrático:<sup>42</sup> «la democracia política», en la que los partidos realizan un nexo decisivo entre los ciudadanos y los órganos del Estado, y que no debe quedar comprometida por una apariencia de comunidad de intereses entre el Estado y los partidos; «la libertad de los partidos», derecho fundamental que procede de la libertad de asociación en general y que incluye la libertad de creación y de acción; y «la igualdad de los partidos», que presupone que todos los partidos gozan del mismo apoyo del Estado y que contiene la clave del problema, pues ¿debe el Estado sostener y promover la igualdad formal, la igualdad material o la igualdad de oportunidades?

Un estudio reciente sobre el Reino Unido llegó a la conclusión de que «la limitación legal de los gastos electorales conforme a la Ley sobre las prácticas de corrupción de 1883 y sus leyes sucesoras ha tenido un éxito muy llamativo: los candidatos que se presentan a las elecciones y organizan campañas no necesitan recursos financieros notables, habiéndose observado las reglas en términos generales».<sup>43</sup> Los partidos políticos son financiados de modo independiente y no hay ninguna restricción, aparte de las impuestas por la legislación general, respecto a la recogida de fondos. En el curso de una elección general, el candidato nombra a un representante que es responsable ante la ley de todos los gastos de la campaña realizados en la circunscripción del candidato. Los gastos de los candidatos están limitados a una suma básica, a la que se añade una determinada suma por elector inscrito elegible.<sup>44</sup> Sin embargo, los partidos políticos pueden gastar sin limitaciones, siempre que no sea en apoyo de un determinado candidato, elemento que suscita una creciente preocupación.<sup>45</sup> No reciben ninguna asistencia financiera como tal para los gastos electorales, pero los partidos reciben una ayuda bastante importante en

<sup>41</sup> Consejo Federal, «Rapport sur l'aide aux partis politiques», 23 de noviembre de 1988 (doc. 88.075).

<sup>42</sup> *Ibid.*, §§35.351-3.

<sup>43</sup> *Atiinda for Chancg. The Repon oi' ihe Hansard Society Commission on Eleccion Campaigns.* Hansard Society. LWKIKS. 1991.35.

<sup>44</sup> Sección 75(1). Ley de 1983 sobre la representación popular: «No se efectuará ningún gasto para promover y obtener la elección de un candidato y una elección por parte de una persona distinta del candidato, su agente electoral y las personas autorizadas por escrito por el agente electoral».

<sup>45</sup> El informe de la Comisión de la Sociedad Hansard sobre las campañas electorales. *Agenda for Chance.* Hansard Society. Londres. 1991, 37-9. observaba que esa publicidad se consideraba ampliamente eficaz y que daba ventaja al partido que más gastaba. Destacaba que el público en general estaba en favor de la limitación de los gastos.

especies, en particular en forma de tiempo de radiotelevisión gratuito, utilización gratuita de salas para las reuniones electorales y franqueo postal gratuito para el correo destinado a los electores.<sup>41</sup>

En la República Federal de Alemania, todos los candidatos son financiados por los partidos políticos, que a su vez reciben del Gobierno más del 60% de los fondos para las campañas; se autorizan los donativos empresariales (pero no son deducibles de impuestos) y, dentro de ciertos límites, no es preciso dar a conocer las contribuciones. Las personas particulares son también una fuente de cotizaciones y contribuciones, que son deducibles de los impuestos hasta una suma de sólo DM 6000.<sup>47</sup> La Ley sobre las elecciones presidenciales rusas de 1995 limitó los fondos legales a los atribuidos por la Comisión Electoral Central a cada candidato para la campaña preelectoral; los propios fondos del candidato no debían exceder de \$11 000; y los restantes fondos, también con límites variables, incluían los concedidos al candidato por la asociación electoral o el grupo de designación, y los donativos de personas y entidades jurídicas. El nivel máximo de los gastos totales en la campaña se fijó en unos \$2,87 millones.<sup>4\*</sup>

Varios comentaristas estiman que los donativos amplios y anónimos aumentan las posibilidades de corrupción y por ello deben ser declarados. Por otra parte, las contribuciones pequeñas e individuales deben realizarse en condiciones de anonimato (como expresión del derecho individual a la intimidad), igual que el propio ejercicio del derecho al voto. En este contexto, la consideración más importante parece ser la *transparencia*; las empresas en particular deben dar a conocer sus contribuciones, y los partidos políticos, sus ingresos.

## 2.1.2 Financiación y aspectos del Código de Conducta

La amplitud con la que las contribuciones y los gastos electorales se ajustan a la reglamentación en vigor dependerá evidentemente de distintos factores,

<sup>41</sup> El informe de la Sociedad Hansard indicaba que, en términos generales, la opinión pública estaba en contra de la subvención pública de los gastos de las campañas: véanse más arriba las notas 45. 46.

<sup>47</sup> «Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteigesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994»: 1 *BGfL* 1994, 142. Conforme al art. 1K se fija un límite global, del que ningún partido debe recibir una suma superior a la recogida durante el año. La cuantía de la subvención se evalúa basándose en los sufragios obtenidos, a razón de DM 1 por cada sufragio, más DM 0,5 por cada DM 1,0 obtenido como cotizaciones o donativo (hasta DM 6(H)) para un particular más otros DM 0,30 por cada sufragio válido emitido, hasta un máximo de 5 millones.

<sup>4K</sup> OSCE, «Report on the Election of the President of the Russian Federation, 16 June and 3 July 1996», 9-10. Los gastos de los candidatos y de la campaña se expresan en sueldos mensuales mínimos; por ejemplo, las contribuciones voluntarias de particulares no debían rebasar el equivalente a 50 sueldos mensuales mínimos (aproximadamente \$11,36). Se afirmó que los límites globales fueron rebasados por el presidente saliente y la delegación de la OSCE observó también que la vinculación entre la campaña electoral y la del alcalde de Moscú «puede haber sido un medio innovador de soslayar las limitaciones de financiación de la campaña». Se recomendó que la Comisión Electoral Central vigilara y consiguiera el cumplimiento de las reglas financieras y que el nivel máximo de los gastos se aplicara a todos los candidatos. Véase también IFES, *Europe and Asia Report*, 7 de febrero de 1997, que señala que en lo que respecta a las elecciones de 1995 y 1996 en Rusia, «una parte considerable de las sumas dedicadas a las campañas electorales no se tomó en cuenta» y que «se citan en público sumas muy distintas», pero que «la única característica común de esas sumas es que no corresponden en modo alguno a las cifras facilitadas en los informes oficiales».

propios de la cultura jurídica y política de cada país. En Estados Unidos, los controles, por otra parte estrictos, han sido neutralizados por la reticencia de los partidos a limitar la recogida de fondos y los gastos, así como por la protección constitucional de que goza el derecho de expresión.<sup>49</sup> La reticencia a someterse al control se refleja institucionalmente en la Comisión Electoral Federal (FEC), organismo establecido por el Congreso para reglamentar los aspectos financieros del proceso electoral. La FEC, en la que hay una representación uniforme de los dos partidos políticos, queda fácilmente bloqueada por divisiones que siguen las líneas de los partidos, mientras que sus oportunidades de acción independiente están gravemente limitadas.<sup>50</sup> Sin embargo, las elecciones de 1996 suscitaron nuevos movimientos en favor de la reforma de la financiación de las campañas, con propuestas de límites obligatorios y voluntarios e incentivos para el cumplimiento de estos últimos.<sup>51</sup>

También en la India, todas las discusiones de los partidos a mediados de 1996 se centraron en la contabilidad obligatoria de los partidos políticos, las auditorías bajo la autoridad de la Comisión Electoral y la prohibición de donativos de empresas a los partidos; sin embargo, la cuestión de la financiación estatal resultó más discutida.<sup>52</sup> Sin embargo, la justificación racional de las limitaciones pone de manifiesto el hecho de que ciertas percepciones son comunes a todo el espectro democrático.

En lo que respecta al enfoque canadiense, por ejemplo, se ha afirmado que:

La equidad exige que el acceso a los mensajes pagados de los partidos en los medios informativos sea restringido para limitar el costo de las campañas electorales. Las restricciones generales al gasto en el curso de las campañas electorales son legítimas y necesarias para conseguir la igualdad de oportunidades entre los candidatos y entre los partidos políticos registrados. Los reembolsos parciales... y los créditos al impuesto sobre la renta por contribuciones políticas ayudan a fomentar la participación... y promueven la equidad...<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Véase Axworthy, T., «Capital Intensive Politics» en Seidle, Leslie F., *in Partis and Election Finance in Canada*, véase más arriba la nota 29, quien observa que si bien la limitación de gastos puede ser una intrusión en la libertad, los gastos ilimitados son una burla de la igualdad. También estima que la legislación canadiense no va suficientemente lejos, por ejemplo, para contrarrestar la influencia del gobierno y los grupos de intereses.

<sup>50</sup> Véase Weiser y McAllister. *Witsingham Post!*, anterior nota 31. La FEC no puede emprender investigaciones penales, imponer sanciones o requerir una imputación antes de las elecciones para poner fin a actividades ilegales.

<sup>51</sup> El proyecto de legislación sometido al Congreso comprendió la Ley de reforma de la financiación de las campañas electorales de 1996: H. R. 3760; la Ley sobre la reforma política en los Estados Unidos: H. R. 3505; y H. R. 2566 y S. 1219 (proyectos de ley de Smithy McCain-Feingold). Las propuestas del último mencionado comprendían la oferta de reducción del acceso a los medios informativos como incentivo para el cumplimiento.

<sup>52</sup> *The Hindú*, 29 de agosto de 1996.

<sup>53</sup> *Strengthening the Finndatim*, anexo al informe del Director Electoral del Canadá respecto a las "35" elecciones generales, Ottawa, 1996, 55.

Jean Pierre Camby había observado que la financiación de los partidos y las campañas toca aspectos básicos de la vida de la comunidad política." Cita a Yves Mény:

la democracia, por principio, se regula basándose en el principio de «un hombre, un voto», afirma el trato igual de todos los ciudadanos y rechaza al dinero como elemento de discriminación.-"

Los principios de igualdad, de iguales oportunidades de participación en la vida pública y de igual valor de cada sufragio son todos ellos puestos en duda por el peso del dinero.<sup>56</sup> La legislación francesa de 1988, 1990 y 1995 estableció límites fijos y controlados para los gastos y rompió la espiral inflacionista prohibiendo pura y simplemente algunas de las formas más costosas de propaganda.<sup>57</sup> Hizo que las campañas electorales volvieran a los elementos esenciales y llevó a los candidatos a la campaña; como destacó un comentarista, «menos dinero equivale a más calidad»<sup>58</sup>

Al mismo tiempo, muchos países han tratado, como los Estados Unidos, de robustecer el efecto de las garantías constitucionales del proceso democrático. En Francia, el *Conseil constitutionnel*, por ejemplo, anuló una disposición limitando la ayuda estatal a los partidos que hubieran obtenido el 5% por lo menos de los votos, «pues este umbral podía dificultar la expresión de nuevas corrientes de ideas y opiniones», y por consiguiente era contrario al efecto combinado de los artículos 2 y 4 de la Constitución, al principio de la igualdad y de «libertad» de acción de los partidos políticos.<sup>59</sup>

Otro motivo invocado con frecuencia está ligado a la *transparencia*. Observando la tendencia actual de los medios informativos a dominar la política, Charles Millón ha destacado que «la aclaración de las relaciones

<sup>56</sup> Camby, Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchreslien. París, 1995. 10.

• " *Potivoirs*, N° 65, p. 72.

\* Camby cita también a Jean-Gande Masele!: «Dado que no existe política sin virtud, puede convenirse hoy que la virtud pasa por la claridad en el conocimiento de la financiación de la política y por medidas que, como la financiación pública, garanticen la igualdad en la lucha de las ideas»: «Le prix de la démocratie». *Métanles Cándeme!* (1984), 120.

<sup>57</sup> Ley del 11 de marzo de 1988 relativa a la transparencia financiera de la vida política; ley del 15 de enero de 1990 relativa a la limitación de los gastos electorales y a la aclaración de la financiación de las actividades políticas; ley N° 95-65 del 19 de enero de 1995 sobre la financiación de la vida política. Véase ODIHR, *Final Report*, Elección Presidencial Búlgara, 27 de octubre y 3 de noviembre de 1996. que señala el amplio uso de carteles a todo color y que estima que los principales candidatos sin duda rebasaron el umbral de los gastos autorizados.

<sup>58</sup> Millón, Charles, «Avant/apres: Ce qui a changé», en «L'argent des élections», *Pouvoirs*, N° 70. 1994, 103, 109. III. Asimismo, Doublet, Yves-Marie, «La législation de 1995 sur le financement de la vie politique», *Revue française de droit constitutionnel*, N° 22, 1995, 411.

<sup>59</sup> Decisión N°K9-271 D. C. del 11 de enero de 1990, citada por Camby. *Le financement de la vie politique en France*. 33-5.

mantenidas por los elegidos y de sus fuentes de financiación es un problema primordial. El descenso de la presión del dinero sobre los hombres políticos, es... el primer paso hacia el recentrado indispensable de su papel y sus misiones». <sup>60</sup> En las «Directrices sobre la financiación de los partidos políticos», preparadas por el grupo de trabajo del Consejo de Europa, Pierre Koenig observa que: «además de estar sujeta al principio de la libertad (de gastos), la financiación está... sometida al principio de la total transparencia». <sup>61</sup> En un anterior estudio, va más adelante y sugiere que «los principios de la transparencia y la igualdad de los partidos respecto a las fuentes de financiación... por definición sólo pueden ser totalmente garantizados por la financiación pública.» <sup>62</sup>

En los Estados Unidos, la obligación de dar a conocer las fuentes de financiación responde a las exigencias de la transparencia. Un elemento principal de la legislación de los años setenta fue la obligación de divulgar los ingresos y los gastos de los candidatos y los comités, encomendando a un organismo de reglamentación independiente (la Comisión Electoral Federal: FEC) la misión de aplicar la ley. En las elecciones federales, todos los candidatos y comités políticos están obligados a cumplir requisitos uniformes de divulgación de los datos, conforme a los cuales las contribuciones y los gastos deben ser notificados con regularidad para el examen público. <sup>63</sup> El Tribunal Supremo de Estados Unidos también ha mantenido los requisitos de divulgación afirmando que, igual que los límites a las contribuciones, ayudan a combatir la corrupción disminuyendo la dependencia de los candidatos respecto a contribuciones importantes. <sup>64</sup>

### 2.1.3 El dinero y los medios de comunicación

El dinero ha adquirido una importancia primordial en la política debido a los cambios en los medios de expresión y comunicación. <sup>65</sup> Los métodos de «mercadotecnia» moderna, que incluyen las carteleras, los carteles, los envíos

\*o Millón. Charles. «Avant/apres: Ce qui a changé», en «L'argent des élections», *Pouvoirs*, N° 70. 1994. 103: «[Las desviaciones provocadas por la explosión de las necesidades de financiación] están en efecto profundamente vinculadas a la lógica de los medios informativos, que tiende a dominar la política».

\*w Consejo de Europa, Grupo de Proyecto, «Human Rights and Genuine Democracy», Taller Europeo sobre la Financiación de los Partidos Políticos, Turku/Abo, Finlandia, 17-18 de mayo de 1995, «Guidelines of (the financing of political parties)», preparado por Pierre Koenig: CE doc. CAHDD(95)5. 7 de mar/o de 1995, 4.

h: «Funding of political parties», estudio preparado por Pierre Koenig: CE doc. CAHDD(94)45, 20 de septiembre de 1994, 4-5. Véase Camby. *Le Financement de la vie politique en France*, 4K «... no se puede a la vez prohibir a los partidos que reciban ciertos donativos, desear que funcionen bien y que sus cuentas sean transparentes y no plantearse la financiación con fondos públicos».

" Estos datos se hallan actualmente disponibles y son actualizados con regularidad en el sitio Internet de la FEC: [www.fec.gov](http://www.fec.gov)

<sup>M</sup> *Bwlex v. Vafeo*. 424.11.51 (1976); véase más adelante, nota 69.

<sup>M</sup> Véase Millón. Charles. «Avant/aprés: Ce qui a changé» en «L'argent des élections». *Pouvoirs*, N° 70. 1994, 103, 106.

por correo, las llamadas telefónicas, etc., pueden transmitir más información a los votantes, pero también tienden a uniformizar el debate; el resultado es que las cuestiones planteadas no llegan a discutirse, las opiniones individuales de los candidatos quedan perdidas y cada vez se basan menos las elecciones en la personalidad de un candidato y más en su acción como portavoces de determinados partidos. La atención creciente de los medios informativos puede acompañarse de una mayor pasividad de los electores, en particular con la decadencia de las ideologías. Se ha sugerido que las encuestas están sustituyendo a la relación entre el candidato y el elector. Todo ello cuesta dinero, y el dinero deforma el debate.<sup>66</sup>

Las elecciones de 1996 en los Estados Unidos de América fueron dominadas por los gastos generalizados, cuyo coste global se estimó en unos \$2650 millones.<sup>67</sup> Los límites estrictos impuestos en las contribuciones electorales, adoptados en los años setenta, fueron soslayados mediante la recogida del llamado dinero «blando», que no estaba sometido a declaración porque no se utilizaba para promover o combatir un candidato. En lugar de ello, la mayor parte de esas sumas se emplearon para financiar la llamada «publicidad sobre las cuestiones planteadas».<sup>68</sup> Además, el principio de la plena notificación de las contribuciones electorales y de los gastos fue soslayado por los llamados «grupos de intereses», que se suponía que eran independientes de los partidos y que por ello no estaban ligados por reglas sobre la obligación de dar cuentas. El Tribunal Supremo estadounidense también impulsó los gastos cuando sostuvo que podían gastarse sumas ilimitadas en las campañas para el Congreso, siempre que el dinero se dedicara a actividades independientes de los candidatos.<sup>69</sup> Esto condujo a una

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Marcus, Ruth y Babcock, Charles R., «The System Cracks under the Weight of Cash: Candidates, Parties and Outside Interests Dropped a Record \$2.7 Billion», *Washington Post*, 9 de febrero de 1997. Éste es el primero de una serie de artículos que también incluyeron los de Gugliotta, Guy y Chinoy, Ira, «Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign '96. Outsiders Made One Battle a National Battle», *Washington Post*, 10 de febrero de 1997; Pianin, Eric, «Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign '96. How Business Found Benefits in Wage Bills», *Washington Post*, 11 de febrero de 1997; y Weiser, Benjamín y McAllister, Bill, «Trie Little Agency That Carfl. Election-Law Enforcer is Weak by Design. Paralyzed by Division», *Washington Post*, 12 de febrero de 1997.

<sup>68</sup> Lew particulares, las empresas y los sindicatos pueden dar lugar al «dinero blando» como desean a los partidos nacionales; no puede utilizarlo directamente un candidato sino que ha de usarse para gastos «administrativos». Además, los particulares y los comités de acción política pueden entregar sumas ilimitadas en favor o en contra de un candidato, en la medida en que los gastos no se realicen en coordinación con un partido o un candidato y se notifiquen a la Comisión Electoral Federal. Según Marcus y Babcock, *Washington Post* (véase más arriba la nota 67). el Comité Nacional Democrático, más que la Campaña Clinton-Gore, pagó una serie de anuncios preelectorales, evitando así el límite de \$16 millones impuesto a los candidatos durante las primarias. Los anuncios no estaban destinados a favorecer a determinados candidatos, y el origen y la cuantía del dinero en efectivo gastado por grupos exteriores no tenía que notificarse a la Comisión Electoral Federal y no tenía que proceder de los «comités de acción política», que a su vez no podían aceptar más de \$5000 de particulares. Se indicó que el Comité Nacional Republicano había realizado actividades análogas, recogiendo «sumas records de empresas de telecomunicaciones, tabaco y farmacéuticas, que deseaban reglamentos federales más flexibles»: Marcus y Babcock, *ibid.*

<sup>69</sup> En *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976), el Tribunal Supremo estadounidense confirmó los límites de las contribuciones y las exigencias de la notificación porque servían el «interés gubernamental esencial» de proteger la

considerable participación «externa» en las actividades electorales locales, a menudo con gran sorpresa de los propios candidatos.<sup>70</sup> En Estados Unidos la financiación de las campañas no es en modo alguno el único aspecto del debate sobre el proceso democrático y el dinero. Las contribuciones de las empresas han estado también vinculadas al programa legislativo, aunque rara vez se admite una relación directa entre las sumas pagadas y los votos recogidos.<sup>71</sup>

### 2.1.4 Conclusiones preliminares

Probablemente es bastante irrealista esperar que las elecciones democráticas estén totalmente separadas de las cuestiones financieras. Cierto es que el proyecto de ley sobre la financiación electoral propuesto por el *Council on Governmental Ethics Laws* (COGEL: Consejo sobre la legislación relativa a la ética gubernamental) reconoce explícitamente que las contribuciones financieras son una forma legítima de participación política, aunque destaca que «la potencia financiera de ciertos individuos u organizaciones no debería autorizarles a ejercer una influencia desproporcionada o dominante sobre la elección de los candidatos».<sup>72</sup> Con referencia especial a los Estados Unidos, pero también en relación con las preocupaciones que surgen en otros países,<sup>71</sup> el proyecto del COGEL observa que el creciente costo de las elecciones lleva a los candidatos a buscar contribuciones más amplias de los grupos «que tienen intereses financieros» en ciertos asuntos sometidos al poder público, lo

integridad del proceso electoral sin dañar indebidamente los derechos de los ciudadanos y los candidatos a participar en el debate político. Sin embargo, eslimó que los *límites para los gastos* representaban un obstáculo indebido para la expresión política y no servían a ningún interés superior, como era evitar la corrupción o la apariencia de corrupción. Ello abrió el camino a los gastos ilimitados globales en las campañas, así como al gasto ilimitado de fondos personales por los candidatos, los particulares y los grupos. Véase en general Cator «Campaign Financing in Federal Elections», véase más arriba la nota 30; Durbin, Thomas M., «CRS Repon for Congress», «First Amendment Issues and Major Supreme Court Decisions relating to Campaign Finance Law», actualizado el 15 de septiembre de 1995.

<sup>70</sup> Gugliotta y Chinoy, *Washington Post* (véase más arriba la nota 67). cita una campaña en la que los dos candidatos gastaron unos \$417 000 y \$1,2 millones respectivamente, y los intereses exteriores «por lo menos \$1,4 millones». La Ley Electoral del Canadá prohíbe a toda persona o grupo distinto de un candidato o del representante de un candidato que efectúe gastos en publicidad superiores a \$1000 para promover directamente u oponerse a un determinado partido político registrado o a la elección de un candidato dado; véanse las subsecciones 259. H I), 259.2(2). En *Somenille v. Attorney General of Canadá*, el 5 de julio de 1996, el Tribunal de Apelación de Alberta sostuvo que esas disposiciones (y la subsección 213(10) que prohibían la publicidad durante el llamado periodo de «blackout» violaban las libertades de expresión y asociación y el derecho al voto y no estaban justificadas en una sociedad libre y democrática.

<sup>71</sup> Véase Pianin, *Washington Post*, anterior nota 67. Respecto a las contribuciones elevadas a los candidatos y el problema de la influencia indebida, véase también Padget, D., en Seidle, Leslie F., ed., *Issues in Party and Election Finante in Cunada*, nota anterior 29; también, Ewing, Keilh D., *Money, Polines and Law: a Study of Electora! Campaign Finance Refonn in Canadá*, Clarendon Press, Oxford, 1992; Linton, M., *Money and Votes*, Inslilute for Public Policy Research, Londres, 1994.

<sup>72</sup> Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). «A Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Regulation» (1991).

<sup>71</sup> Véase IFES, *Europe and Asia Report*, 7 de febrero de 1997, en donde el Sr. Kalushin, miembro de la Comisión Electoral de Rusia, cita la preocupación por varios temas comunes a numerosos países, incluidas las actividades que pueden influir en el resultado de una campana electoral, pero que no están sometidas a la reglamentación financiera.

que da lugar a que el público tenga el sentimiento de que las contribuciones influyen sobre los votos. Por otra parte, la necesidad de que los elegidos tengan que intervenir cada vez más en actividades de recogida de fondos, «les desvía de importantes asuntos públicos, fomenta la entrega de contribuciones que pueden tener una influencia corruptora y da una ventaja injusta a los que ocupan los cargos...». La intención de la ley modelo del COGEL se indica claramente: «conseguir que los individuos y los grupos de intereses tengan una oportunidad justa e igual de participar... Reducir la influencia de los grandes donantes con intereses financieros específicos... Ayudar a los candidatos serios a recoger suficiente dinero para dar a conocer sus puntos de vista y opiniones de forma adecuada... Limitar los gastos globales... Proporcionar una fuente neutra de financiación electoral ...».<sup>74</sup>

## 2.2 Elecciones y medios informativos

«Todo candidato a las elecciones y todo partido político tendrán iguales oportunidades de acceso a los medios informativos, en particular los medios de comunicación en masa, para dar a conocer sus opiniones políticas».

*Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, 3(4)*

«... Los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos... Al actuar así deben en particular... Impulsar a los partidos, a los candidatos y a los medios informativos a que acepten y adopten un Código de Conducta que rija la campaña electoral y el escrutinio propiamente dicho...» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, 4(2)*

«... En época de elecciones, el Estado y sus órganos garantizarán... que los partidos y los candidatos tengan libertad para comunicar sus opiniones a los electores, y que gocen de igualdad de acceso a los medios informativos estatales y de servicio público; Que se adopten las medidas necesarias para garantizar la cobertura imparcial de la campaña en los medios informativos oficiales y de servicio público». *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, 4(3)*

«Para que las elecciones sean justas los Estados deben adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que los partidos y los candidatos gocen de oportunidades razonables de presentar su programa electoral». *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, 4(4)*

<sup>74</sup> Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Regulation, §102. Alexander, Herberl E. y Currado, Anthony, *Financing the 1992 Election*, M.E. Sharpe, Armonk, WY, 1995; reseñado por Shíron Steward en *The Guardian* (Journal of the Council on Governmental Ethics Laws - COGEL), 1-3 de marzo de 1996, quien sugiere que el sistema estadounidense debe considerar, entre otras cosas, «los suelos sin techos», lo que aseguraría a todos los candidatos serios un volumen mínimo de financiación, sin limitar las sumas que pueden gastar los candidatos.

## 2.2.1 Función de los medios informativos

Como sucede con la mayor parte de los aspectos del proceso político, la importancia relativa de los distintos medios informativos dependerá de factores económicos, sociales y culturales. La importancia de los periódicos está en función del nivel de alfabetización; la de la radio o la televisión, de la disponibilidad de receptores; la publicidad en carteleras a lo largo de las carreteras sólo tiene valor en las que están muy transitadas. En las elecciones en Bangladesh en 1996, por ejemplo, la radio tuvo particular importancia;" dada la existencia de una tasa estimada de analfabetismo del 80%, fue también el «medio de comunicación de importancia primordial» en Sierra Leona,<sup>76</sup> aunque la función directa fue en definitiva mínima; «creó un vacío informativo en el país... (y) tuvo un efecto nocivo sobre la naturaleza del discurso político».<sup>77</sup> Al evaluar las elecciones de Tanzania de 1995, el Grupo de Observadores de la Commonwealth señaló que la función de los medios informativos incluía dar a las personas «los medios para efectuar una elección informada, permitiéndoles así la plena participación en el proceso democrático».<sup>78</sup> Aunque los periódicos y las emisoras de radio privados se establecieron en 1992, la mayor parte de la población de las zonas rurales continuaba escuchando la radio oficial, que era la fuente del 90% aproximadamente de la información difundida a la población de Tanzania. Ninguna de las estaciones de radio privadas podía tener tal alcance, mientras que la tirada de los periódicos y la recepción de la televisión estaban limitadas a las zonas costeras.

Por el contrario, en las elecciones de Bosnia y Herzegovina de 1996, una encuesta mostró que el 46% de las personas del territorio de la Federación bajo control bosniaco consideraban que la televisión era su principal fuente de información y que, en ausencia de otros medios informativos, «la influencia de la televisión estatal era todavía mayor» en la Republika Srpska y en el territorio de control croata.<sup>79</sup> No es sorprendente que el Reglamento de la

<sup>76</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth. *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*. Commonwealth Secretariat, Londres, 1997, 12-16.

<sup>77</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth. *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996*. Commonwealth Secretariat, Londres, 1996, 16. Sin embargo, el Grupo observó también que los medios informativos escritos y electrónicos habían quedado «muy debilitados» en los últimos años de régimen autoritario.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 32. «En ausencia de información fiable, el país estaba inundado de rumores. Las percepciones basadas en datos escasos o nulos eran aceptadas rápidamente como hechos... Si tiene éxito la nueva democracia de Sierra Leona, debe tener un contenido político. El pueblo... debe expresar su nueva motivación en un discurso constructivo sobre el porvenir de su país. Para ello necesita medios informativos revividos que puedan servir de marco a un vigoroso debate público». Los acontecimientos de junio de 1997 parecen haber justificado estas dudas residuales respecto a la fuerza de las instituciones y la cultura democráticas locales.

<sup>79</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*. Commonwealth Secretariat, Londres, 1996, 17-18.

<sup>80</sup> International Crisis Group, "Elections in Bosnia and Herzegovina", ICG Report, 22 de septiembre de 1996, 19-24.

OSCE relativo a las obligaciones de los gobiernos respecto a los medios informativos en Bosnia y Herzegovina destacara que el periodismo es «un importante servicio para el público» y que obligara a los gobiernos a «no imponer sanciones a los periodistas, no someterlos a detención, molestias o interferencia de ningún tipo en el ejercicio de sus actividades profesionales legítimas».<sup>80</sup>

La televisión fue también percibida como el «medio primordial» en las elecciones presidenciales de Armenia en 1996, «debido a la distribución limitada de los medios impresos y a los fondos relativamente pequeños disponibles para los candidatos, que tuvieron que utilizar las posibilidades de propaganda gratuita ofrecidas por la televisión y la radio oficial». Sin embargo, la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos lamentó que los medios informativos fueran menos activos que otros en la vigilancia del proceso electoral!<sup>1</sup>

Además de proporcionar noticias, los medios informativos tienen que desempeñar una función evidente, pero no siempre desarrollada, en la educación cívica. La Misión de observación electoral de la OEA enviada a Haití en 1995 lamentó que no se hubiera hecho más para obtener una comunicación, una información y explicaciones oportunas, que podrían haber ayudado a reducir las tensiones.<sup>2</sup> El Protocolo de Lusaka para la paz en Angola reconoció del mismo modo «la importancia del sector de los medios informativos para mejorar el clima de tolerancia y confianza mutua» necesario para la reconciliación nacional; por consiguiente, se reconoció el derecho de acceso de los partidos políticos a la prensa, la radio y la televisión estatales.<sup>3</sup>

## 2.2.2 Acceso a los **medios informativos**

La reglamentación puede contribuir en gran manera a asegurar el acceso de los partidos políticos a ciertos medios informativos, como son los servicios de radiodifusión y televisión de propiedad pública, y puede exigir que los medios impresos estén abiertos a los mensajes políticos.<sup>84</sup> En Estados Unidos se aplican sanciones reglamentarias a las emisoras de radio y televisión en ciertas condiciones. Por ejemplo, la licencia de una estación puede ser revocada en el

<sup>m</sup> Art. 126, Reglamento relativo a las obligaciones de los gobiernos respecto a los medios informativos en Bosnia y Herzegovina. Véase también, anexo 1: Código de Conducta para las elecciones en la Región sometida a la administración transitoria de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srem Occidental (UNTAES), parte III.

<sup>kl</sup> OSCE, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, «Final Report, Armenian Presidential Election, 22 de septiembre de 1996».

<sup>N2</sup> Informe *final* de la Misión de observación electoral de la OEA en las elecciones legislativas y municipales en Haití (1995). s. 3.7,

<sup>1</sup> Protocolo de Lusaka, anexo 6, punto II. 4 del orden del día: Reconciliación nacional, punto II. X

<sup>M</sup> «Acceso» plantea evidentemente otras cuestiones, como el tiempo de emisión y el costo.

caso de «fallo voluntario o repetido en permitir el acceso razonable o la compra de espacios razonables de tiempo para el uso por un candidato legalmente cualificado para un puesto electivo federal».<sup>85</sup> Asimismo, todo titular de una licencia que abre su antena a un candidato a ocupar funciones oficiales debe «ofrecer las mismas posibilidades a todos los restantes candidatos (legalmente reconocidos)». Sin embargo, las cadenas de televisión y de radiodifusión no están obligadas a abrir sus espacios a los candidatos, pero deben, en el marco de las emisiones informativas «actuar en interés del público y conceder la oportunidad razonable de debatir puntos de vista conñictivos sobre las cuestiones de importancia pública.»<sup>86</sup>

La legislación francesa establece una neta diferencia entre el acceso a los medios audiovisuales y el acceso a los medios impresos. Se exige a los medios audiovisuales del sector público que difundan emisiones políticas sobre la base de estricta igualdad, aunque con distinciones discutibles entre los partidos representados en la Asamblea Nacional y los restantes, que sin embargo, pueden tener un número importante de candidatos. El *Conseil supérieur de Vaudiovisuel* puede formular recomendaciones dirigidas a los medios de propiedad privada, recordándoles que apliquen reglas de tratamiento equitativo. Sin embargo, respecto a los medios impresos, el *Conseil constitutionnel* ha afirmado siempre que el principio de la libertad de prensa prohíbe la imposición del principio de la igualdad de acceso.<sup>87</sup>

Pese a la función de los reglamentos, los informes sobre elecciones recientes sugieren las medidas que deben adoptarse para alcanzar las normas deseadas. La televisión de Bangladesh «adoptó disposiciones para que cada partido que presentara un mínimo de 30 candidatos pudiera participar en una emisión política», concediendo espacios de 30 minutos a los pequeños partidos y de 40 minutos a los mayores.<sup>88</sup> Pese a su escasa tirada, la prensa escrita de Sierra Leona ofreció a los candidatos posibilidades equitativas de propaganda electoral a las tarifas habituales.<sup>89</sup> En St. Kitts and Nevis, el Grupo de Observadores de la Commonwealth señaló que quedaba mucho por hacer «para establecer un acceso justo y equitativo para todos los partidos políticos

<sup>M</sup> 47 U.S.C. §312(7). Véase la disposición de la legislación del Reino Unido conforme a la cual *todos* los candidatos deben dar su acuerdo para la difusión de reportajes sobre la campaña en su *circunscripción*: sección 93, «Representat on of the People Act». Destinada a evitar que un candidato tenga ventaja en los medios informativos, esta disposición concede de hecho un veto y dificulta también la cobertura por los medios informativos de grupos o categorías de candidatos, como las mujeres o las minorías étnicas. La «Hansard Society Commission on Election Campaigns» recomendó su rechazo: *Agenda for Change*, 52.

\* 47 U.S.C. §315(a)

<sup>7</sup> El autor está agradecido a Didier Maus por señalar estos puntos a su atención.

\*\* *The ParUamemary Elecñons in Bangladesh*, nota anterior 75, 12-16. Respecto a la atribución de tiempo para las emisiones políticas de los partidos en el Reino Unido, véase *Agenda for Change*, The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns. Hansard Society, Londres. 1991. 52-3, y para las opiniones del partido laborista y de los liberales demócratas, *ibid.*, 83 y 90, respectivamente.

\*\* *The Presidentiül and Parliamentary Elecñons in Sierra Leone*, nota anterior 7fi.

(en los servicios de radio y televisión estatales), por ejemplo, estableciendo fórmulas que favorezcan un debate público esclarecido sobre las cuestiones políticas y una cobertura equilibrada de las campañas electorales».<sup>90</sup> En Tanzania, la Comisión Electoral Nacional estableció directrices sobre la cuestión, aunque pudo observarse que se habían hecho escasos esfuerzos para lograr el *acceso* equitativo a la práctica.<sup>91</sup> Por otra parte, los observadores en la elección presidencial de Rusia de 1996 estimaron que «el marco reglamentario para la cobertura por los medios informativos era detallado y destinado claramente a lograr la equidad».<sup>92</sup> El acceso equitativo también pareció funcionar correctamente en la práctica en Ghana,<sup>93</sup> pero en Haití las autoridades hicieron poco para facilitar el acceso de los candidatos a sus dos horas gratuitas de emisión.<sup>94</sup>

Las partes en los Acuerdos de Paz de Dayton se comprometieron a «asegurar que existan condiciones para la organización de elecciones libres y justas, en particular... la libertad de expresión y la libertad de prensa»,<sup>95</sup> pero en el informe de agosto de 1996 el «International Crisis Group» observó que «los medios independientes seguían tropezando con obstáculos... (y que) en la Republika Srpska no había medios independientes en absoluto».<sup>96</sup>

### 2.2.3 Equilibrio y parcialidad en los medios informativos

Igual que sucede con las condiciones formales de acceso, la legislación puede garantizar la libertad de palabra y la libertad de expresión, pero tal vez no es un medio apropiado para vencer los obstáculos que plantean el acoso, la intimidación y la autocensura. Más difícil todavía es reglamentar el tono y la

<sup>90</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth Secretariat, Londres, 1996. *The General Election in St. Kitts and Nevis*, 3 de julio de 1995, 13.

<sup>91</sup> *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, nota anterior 78, 15. Las enmiendas de la Ley Electoral de 1995 dieron a los candidatos presidenciales y los partidos políticos participantes en las elecciones el «derecho a usar» los servicios de radio y televisión estatales durante el periodo oficial de la campaña y encargaron a la Comisión Electoral Nacional que coordinara el ejercicio de esos derechos.

<sup>92</sup> OSCE, «Report on the Election of the President of the Russian Federation, 16 June and 3 July 1996», citando al Instituto Europeo para los Medios Informativos, «Preliminary conclusions- Media coverage of the Russian presidential elections», 17 de junio de 1996. Según la legislación, cada candidato tenía derecho a 30 minutos de espacio gratuito en los canales de televisión controlados por el Estado, atribuido por sorteo por la Comisión Electoral Central: *ibid.*, 10. Véase también en el mismo sentido el informe del Comité Noruego de Helsinki.

<sup>93</sup> National Democracy Institute, «Ghana: Pre-Election Assessment», Accra, 19 de noviembre de 1996. El art. 55 de la Constitución dispone que el Estado debe proporcionar una oportunidad equitativa a todos los partidos políticos de presentar sus programas al público, garantizando igual acceso a los medios informativos de propiedad estatal y cuidando de que todos los candidatos presidenciales reciban la misma cantidad de tiempo y espacio. La Comisión Nacional de los Medios Informativos, que, en aplicación de la Constitución, tiene como mandato garantizar la libertad y la independencia de la prensa, promulgó directrices sobre los reportajes políticos y los requisitos de igual acceso, *ibid.*

<sup>94</sup> Informe final de la Misión de observación electoral de la OEA en las elecciones legislativas y municipales en Haití (1995), s. 3.8.

<sup>95</sup> Anexo 3, art. 1(1)

<sup>96</sup> International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», Sarajevo, 13 de agosto de 1996.

calidad de la *cobertura*, incluido el modo de informar sobre los acontecimientos políticos, el análisis de las posturas y las campañas políticas, y la crítica de los partidos y de los candidatos. Como ha señalado Patrick Merloe: «la cobertura sesgada de los medios de radiodifusión... puede modificar el equilibrio de las fuerzas políticas, incluso aunque el acceso directo a los medios de radiodifusión haya sido relativamente equitativo».<sup>97</sup>

Un análisis efectuado en 1991 de las campañas electorales en el Reino Unido indicó que los dos principales partidos habían tropezado con rechazos de anuncios por los periódicos del campo opuesto, afirmando que eran equívocos. Según la «Hansard Society Commission», se trataba de una evolución especialmente preocupante:

La parcialidad de la prensa no es nada nuevo... Los sesgos son especialmente marcados en la prensa popular: los artículos que favorecen al partido preferido por el periódico reciben más espacio, a la vez que no se publican las noticias desfavorables. Existe también una tendencia creciente a publicar artículos integrados ante todo por «rumores» y «hechos sorprendentes». Por otra parte, es importante no sobreestimar el efecto de la prensa...<sup>w</sup>

En el lado positivo, el Grupo de Observadores de la Commonwealth señaló en un informe que «la televisión de Bangladesh actuó escrupulosamente dando igual tiempo a los principales partidos durante la campaña... La mayor parte de los periódicos no eran abiertamente partidarios de un grupo político... Un informe sobre las actividades de un líder político quedó equilibrado por una cantidad de espacio igual concedida al rival... Los periódicos publicados tanto en bangla como en inglés, con una o dos excepciones, no publicaron editoriales incitando a los electores a votar por un determinado partido. Algunos... tendieron a mostrar su apoyo por el sesgo que concedieron a las noticias y los comentarios...».<sup>99</sup> También en Sierra Leona la cobertura de la elección fue más imparcial: «Trece periodistas tuvieron por función cubrir la campaña electoral: cada uno fue asignado a un partido sobre una base rotatoria para evitar las acusaciones de sesgo».<sup>100</sup> En el Reino Unido, las emisiones de

<sup>w</sup> Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*, artículo 19, 1994.

<sup>\*\*\*</sup> Agenda for Change. The Report of the Hansard Society Commission on Elections Campaigns. Hansard Society. Londres. 1991, 49-50.

<sup>\*\*</sup> The Parliamentary Elections in Bangladesh, *ñola anterior* 75. 16.

<sup>100</sup> The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, *nota anterior* 76. 17. Sin embargo, en la campaña para la segunda ronda de la elección presidencial, se observó una creciente influencia gubernamental sobre el contenido de los boletines radiofónicos de la emisora estatal: *ibid.*. 32.

radio y televisión han establecido «convenciones autorreglamentadas para la cobertura de la actualidad y los asuntos corrientes, basadas en el sistema del «Stopwatch Timing»;<sup>101</sup> la cobertura está determinada proporcionalmente conforme al tiempo acordado a cada partido. Aunque este sistema puede proporcionar un indicador funcional de imparcialidad, y es en general defendido por las emisoras de radio y televisión, tiende a «medir las palabras en función de su longitud más que de su peso o contenido».<sup>102</sup>

En St Kitts and Nevis se observó que la cobertura por los servicios públicos fue «en general equilibrada», aunque tendieron a notificarse en primer lugar las actividades del partido dominante; sin embargo, los dos principales periódicos eran órganos del partido y publicaron artículos «claramente partidistas, llenos de comentarios y opiniones, a veces injuriosos, más que de noticias objetivas».<sup>101</sup> Aquí, la cuestión del enfoque fue abordada por los grupos religiosos y también se trató en un Código de Conducta, que destacó la necesidad de que los medios informativos públicos y privados informaran sobre la campaña de modo honrado e imparcial, cuidaran de que los reportajes fueran exactos y evitaran la tentación del sensacionalismo.<sup>104</sup>

En las elecciones presidenciales de Rusia, de 1996, destacaron las quejas acerca de la cobertura inequitativa y desequilibrada, confirmadas por observadores independientes.<sup>105</sup> En Zimbabwe se señaló que un semanario independiente fue presionado para que eliminara a un jefe de redacción que había criticado al Gobierno,<sup>106</sup> mientras que en la Republika Srpska se mantuvo el dominio del partido dominante sobre los medios informativos, «procediendo regularmente a purgas para lograr la lealtad inquebrantable de los periodistas». Cuando, bajo la presión de la OSCE, los partidos de la oposición obtuvieron finalmente 90 minutos de tiempo de antena, se les negó la oportunidad de presentar sus propios programas y fueron sometidos a preguntas tendenciosas destinadas a promover al partido en el poder.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> *Agenda for Change*, nota anterior 98, 53.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *The General Election in St. Kitts and Nevis*, nota anterior 90, 14.

<sup>104</sup> *Ibid.*, 13. Para el texto del Código de Conducta, véase más adelante el anexo 7. Respecto a las directrices para la cobertura de las elecciones por los medios informativos de propiedad estatal y privados en Tanzania, véase *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, nota anterior 78. anexos VIII e IX; reproducidos más adelante en el anexo 8.

<sup>105</sup> OSCE, «Report on the Election of the President of the Russian Federation, 16 June and 3 July 1996»; Observadores del Parlamento Europeo (Declaración provisional. 17 de junio de 1996). En su informe, la OSCE indica claramente: «La influencia indebida que el Presidente de Rusia ejerció sobre los medios de radiotelevisión puede haber constituido un abuso de su cargo y la delegación (de la OSCE) recomienda que se establezcan controles institucionales adicionales para aislar a los medios informativos y equiparles mejor a fin de que se ajusten a las normas aceptadas de cobertura equitativa y equilibrada de la campaña»: *ibid.*, 10.

<sup>106</sup> Rotberg, Roben I, «Democracy in Africa: The Ballot doesn't Tell All», *Christian Science Monitor*, 1 de mayo de 1996.

<sup>107</sup> International Crisis Group, «Electioneering in Republika Srpska», agosto de 1996.

En Bosnia y Herzegovina, la Comisión Electoral Provisional estableció reglamentos sobre las obligaciones de los gobiernos en relación con los medios informativos, normas de conducta para los medios informativos y los periodistas, y una Comisión de Expertos en Medios Informativos para vigilar el cumplimiento.<sup>108</sup> El «International Crisis Group» (ICG) señaló que tanto la RTV de Bosnia y Herzegovina como la RTV de Srpska adoptaron el código de conducta, pero que no lo hizo la HTV de Mostar. El ICG hizo referencia al Informe de seguimiento de los medios informativos del «Institute of War & Peace Reporting»:

Los dos conjuntos de reglas [adoptados por la RTV de Bosnia y Herzegovina y por la RTV de Srpska] tratan fundamentalmente de establecer principios iguales e igual acceso en la cobertura de las actividades electorales de los partidos y los candidatos independientes... Ambas cadenas de televisión se comprometen a no apoyar a los partidos políticos y candidatos que denigren a sus oponentes en la campaña electoral, y en particular a los que utilicen cualquier forma de violencia o intimidación contra otros partidos en el curso de su participación en programas... Las diferencias aparecen en la normativa que determinará la conducta de las emisoras. En materia de programación, la RTV de Bosnia y Herzegovina toma en cuenta «el hecho de que Bosnia y Herzegovina es un estado democrático, soberano e independiente desde los puntos de vista político y territorial en el que los bosniacos, los croatas y los serbios son naciones constituyentes (junto a otros) y ciudadanos». Por otra parte, la política de la RTV de Srpska es «afirmar la soberanía y la integridad de la Republika Srpska, determinada por los Acuerdos de Paz de Dayton». Además declara «que no presentará a los partidos y facciones políticas cuyos programas fomenten el cambio violento del orden determinado constitucionalmente de la RS y que amenacen la integridad territorial de la República o el grado de independencia alcanzado».<sup>109</sup>

La declaración de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE de que los medios informativos estatales en Albania «no eran totalmente imparciales» parece un

<sup>108</sup> Comisión Electoral Provisional, reglamento, arts. 125-7. 128-36. 145-8. Véase más adelante el anexo 5. También se estableció una Comisión de Expertos en medios informativos dependiente de la UNTAES, parte III, s. 2, con la responsabilidad de evaluar «la cobertura por los medios informativos de las elecciones y el efecto de la cobertura sobre elecciones libres y justas»: UNTAES, parte III, s. 2. Véase también la parte III, s. 1(2), en la que se autoriza al Administrador Transitorio a tomar en cuenta la cobertura de los medios informativos para validar el resultado de las elecciones: véase más adelante el anexo I.

<sup>109</sup> «IWPR Monitoring Report», 10 de julio de 1996, citado en el International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», informe del ICG, 22 de septiembre de 1996, 12-24. El ICG observa también que los medios estatales «más libres» de Bosnia y Herzegovina se hallaban en el territorio de control bosniaco; véase también «IWPR Monitoring Report», 4.

tanto ingenua, si se tienen en cuenta los informes actuales sobre el acoso de que han sido objeto los periódicos y periodistas independientes y de la oposición."<sup>0</sup> Aunque el hecho de ser candidato saliente presenta una evidente ventaja en el plano electoral, el «National Democratic Institute» de Ghana observó en 1996 que la disparidad en la cobertura y el tono de las noticias en favor de los candidatos salientes excedía con mucho a lo que podía esperarse."<sup>1</sup> También se señaló la disparidad de la cobertura en la elección presidencial de 1996 en Armenia, en donde el Instituto Europeo para los Medios Informativos registró unos 1050 minutos de cobertura del candidato saliente en el canal 1 de la televisión estatal, frente a 65, 48 y 37,5 minutos, respectivamente, para los tres candidatos siguientes."<sup>2</sup>

## 2.2.4 Responsabilidad de los medios informativos y Códigos de Conducta

Se han realizado varias tentativas para impulsar a los distintos medios informativos a actuar de modo imparcial y responsable. Por ejemplo, los Servicios de radiodifusión y televisión de Sierra Leona, junto con la Comisión Electoral Nacional Provisional, establecieron un Código de Conducta en el cual acordaron *no* participar en ataques personales ni en acciones de difamación."<sup>3</sup> El Código de Conducta de St. Kitts y Nevis antes mencionado destaca la necesidad de presentar reportajes honrados, imparciales y exactos, y de evitar el sensacionalismo. La Comisión Electoral de Tanzania estableció directrices para los medios informativos estatales y privados (aunque no pudo persuadir a los partidos de la oposición de que firmaran un Código de Conducta para la campaña electoral"<sup>4</sup>); igual que el modelo de St Kitts y

<sup>100</sup> Informe de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE sobre las elecciones parlamentarias en Albania, 26 de mayo de 1996, 1; respecto a las violaciones de los derechos humanos, véase «Human Rights Watch/Helsinki. Statement of Concern: Violations in the Albanian Elections», 30 de mayo de 1996, 3. Véase también ODIHR, *Final Report*, «Romanian Parliamentary and Presidential Elections», 3 y 17 de noviembre de 1996, s. 3.7.2, «The Media: Television Coverage».

<sup>101</sup> NDI, «Ghana: Pre-Election Assessment», Accra, 19 de noviembre de 1996. El NDI expresó más tarde su preocupación señalando que «la ausencia de mecanismos que garantizaran la aplicación de reglas equitativas abre el camino a futuras quejas»: NDI, «Preliminary Statement by the NDI International Observer Delegation to the December 7 Elections in Ghana», Accra, 10 de diciembre de 1996.

<sup>102</sup> OSCE, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, «Final Report. Armenian Presidential Election, September 22, 1996»; véase también el informe del Comité Noruego de Helsinki sobre la elección presidencial rusa, sección 5.2: «las emisiones de la televisión estatal favorecieron sobremanera al presidente saliente... No sólo recibió una parte muy amplia de la cobertura de los medios informativos sino que la información... fue en general más positiva que para los otros candidatos. En particular... el principal rival del Presidente... fue tratado de modo muy desfavorable en los medios informativos estatales». Véase también la «Bulgarian Association for Fair Elections and Civil Rights», «Mirror» (The Race for the Presidential Post mirrored in the Media, 2 issues, Oct., Nov. 1996), que examinó la amplitud con la que los medios informativos concedieron acceso igual y equitativo. El art. 47(10) de la Ley para las elecciones parlamentarias de Georgia trata de reducir al mínimo la ventaja de los candidatos salientes en la cobertura por los medios informativos limitando la difusión de discursos electorales del Presidente, los parlamentarios y otros responsables en las emisiones destinadas a esa finalidad: traducción oficiosa de Lansell, S. R. y Edgeworth, L. V., «Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995», IFES, noviembre de 1996, anexo D.

<sup>103</sup> *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone*, nota anterior 76, 32.

<sup>104</sup> *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, nota anterior 78, 14.

Nevis, las directrices destacaban la necesidad de que los medios informativos de propiedad estatal comunicaran hechos reales con precisión y sin sesgos, distinguieran claramente entre noticias y comentarios y trataran las cuestiones controvertidas de modo equitativo. «Instaron» a los medios informativos privados a que dieran las noticias con equidad y concedieran a todos los partidos la posibilidad de expresarse sobre las cuestiones sujetas a discusión.<sup>15</sup> Se indicó que el efecto de las directrices fue desigual y que algunos partidos afirmaron que no habían sido informados y el partido mayoritario señaló que los medios informativos de propiedad privada le eran desfavorables.<sup>16</sup>

Los observadores en las elecciones presidenciales de Rusia y Ghana recomendaron controles institucionales adicionales, mientras que la amplitud de los sesgos condujo al «International Crisis Group» en agosto de 1996 a pronunciarse contra la celebración de elecciones en Bosnia y Herzegovina.<sup>117</sup> En el último caso mencionado, pese a las reglas y reglamentaciones, la Comisión de Expertos en Medios Informativos careció de poder y la Comisión Electoral Provisional mostró pocos deseos de adoptar las medidas necesarias.

Sin embargo, las «normas de conducta profesional» adoptadas respecto a Bosnia y Herzegovina son instructivas teniendo en cuenta en particular la naturaleza de la situación y las condiciones en las que en definitiva se celebraron las elecciones.<sup>18</sup> Se pidió a los miembros de los medios informativos, «como servidores de los intereses públicos», que mantuvieran las normas profesionales y éticas más altas; defendieran la libertad de información y distinguieran claramente entre la exposición de los hechos y los comentarios editoriales; que lograran que las noticias y los artículos estuvieran basados en hechos y fueran completos, equitativos e imparciales; que evitaran la deformación, la supresión, la falsificación, la desnaturalización y la censura de la información; que no aceptaran sobornos u otras gratificaciones que

<sup>15</sup> En otros contextos se ha instado al establecimiento de gran parte de las mismas normas; véase Valentino, Henry, «Establishing and Maintaining Balanced Media Support for Free and Fair Elections», *Eleçions Today*, vol. 5, N° 1, diciembre de 1994, 10. y «Guidelines for Media, Política] Parties and Contesting Groups during Official Campaign Period for Municipal and Local Government Elections», redactado para el uso en Guyana, *ibid.*, 12-13. Las directrices propuestas abarcan, entre otras cosas, la difusión de noticias, que deben ser fácticas, equitativas y sin sesgos; debe concederle atención profesional al uso y selección de las fuentes de las noticias; y los análisis de las noticias, los comentarios y los editoriales deben identificarse claramente como tales (incluyendo la publicación de advertencias en caso necesario). En el caso de cuestiones públicas controvertidas debe darse la posición de cada partido en forma equitativa; ha de concederse igual acceso y trato equitativo a los mensajes políticos pagados; los partidos y los candidatos políticos deben aceptar plena responsabilidad por el contenido del material producido o utilizado; los errores deben corregirse; y si se rechazan anuncios de carácter político, deben darse los motivos y conceder la oportunidad de modificar el contenido.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 18.

<sup>117</sup> International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», 13 de agosto de 1996, sección III D (libertad de expresión sólo para los partidos gobernantes); E (entorno político sujeto a cualquier calificativo menos neutral).

<sup>118</sup> OSCE, Misión a Bosnia y Herzegovina, Comisión Electoral Provisional, «Rules and Regulations». decisiones adoptadas hasta el 16 de julio de 1996.

podieran influir en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales; que evitaran el empleo de términos que fomentaran la discriminación, el ridículo, los prejuicios o el odio; que corrigieran con prontitud los errores e inexactitudes y que presentaran excusas y dieran derecho de respuesta en caso necesario.<sup>119</sup>

La Asociación de la Prensa Diaria del Canadá adoptó una declaración de principios, expresando su compromiso de trabajar en interés del público y de modo responsable respecto a la comunidad. Reconoce la libertad de la prensa como el ejercicio del derecho individual, garantizado por la Constitución, a la libertad de expresión, derecho que abarca «el derecho a recoger y difundir información, a debatir, a defender una causa y a disentir». Por otra parte, la prensa libre «permite a los lectores utilizar su... derecho a recibir información y a formular opiniones informadas sobre las cuestiones e ideas del momento».

En el aspecto operativo, los periódicos deben declarar los conflictos de intereses, reales o auténticos, y conservar su «independencia respecto al gobierno, los intereses comerciales y otros que tratan de alterar el contenido para sus fines propios». La declaración continúa del siguiente modo:

El periódico actúa lealmente respecto a sus lectores presentando información exacta, equitativa, completa, interesante y oportuna. Debe reconocer sus errores con prontitud y de modo destacado. La práctica apropiada distingue claramente entre noticias, expresiones de opinión y documentos producidos para los anunciantes o por ellos. Cuando las imágenes han sido alteradas o simuladas, los lectores deben ser informados...

Los periódicos tienen deberes respecto al público y son responsables ante todo respecto a la sociedad a la que sirven. El periódico desempeña numerosas funciones: lucha contra el mal y las malas acciones, defiende el bien y las causas nobles, y guía la opinión de su comunidad. El periódico debe tratar de dar una imagen representativa de sus diversas comunidades, fomentar la expresión de opiniones dispares y ser accesible y responsable ante sus lectores, ricos o pobres, débiles o poderosos, pertenecientes a una minoría o a una mayoría. Cuando la información publicada ataca a un individuo o a un grupo, las personas afectadas deben tener la oportunidad de responder...

El periódico debe esforzarse por tratar a todas las personas con cortesía y equidad. Debe respetar los derechos de los demás, en particular el derecho de cada persona a un juicio justo. El conflicto inevitable entre el bien

<sup>119</sup> Ibid., arts 128-36. La Comisión Electoral Provisional observó que las nimias procedían de los acuerdos internacionales mencionados en la Sección marco del Acuerdo de Pa/ de Dayton. y en el documento sobre la dimensión humana adoptado por la OSCE en Copenhague en 1990.

privado y el público debe juzgarse teniendo en cuenta el sentido común y la decencia.<sup>120</sup>

### 2.2.5 Cumplimiento

Este examen de las cuestiones relativas a la función y la responsabilidad de los medios informativos en las elecciones ha confirmado ampliamente la necesidad de normas de acceso y de conducta; también ha mostrado que si bien las reglas pueden proporcionar efectivamente el acceso, pueden necesitarse medios adicionales en lo que respecta a la cobertura. Los medios informativos pueden y deben desempeñar una función importante dando a conocer la existencia de *opciones* y permitiendo a los electores que efectúen una elección informada. Al propio tiempo, los partidos y los candidatos deben conocer claramente el poder de los medios informativos para ayudarles a conseguir la meta personal o política de llegar a ocupar cargos públicos; siendo la naturaleza humana tal cual es, no es demasiado sorprendente que muchos de ellos traten de alcanzar todas las ventajas posibles y de aprovecharlas.

La función que han desempeñado los medios informativos en los últimos años muestra también la necesaria tensión que existe entre el objetivo -asesorar a los electores respecto a la inscripción, la votación, y el escrutinio, y dar a los electores la posibilidad de elegir con pleno conocimiento de causa, por una parte- y los principios de la libertad de palabra y de la responsabilidad de los medios informativos, por otro. Los reglamentos pueden proporcionar un marco importante pero el tono y el contenido, al ser cuestiones de apreciación y preferencia personal, están sujetos más convenientemente a la reglamentación o la influencia sobre la base de modelos menos estrictos.

En ambos niveles, el problema sigue siendo el del respeto de las reglas. Deben cumplirse las reglas relativas al acceso a los medios informativos y la libertad de expresión y es preciso hallar un medio no para que un código sea *obligatorio* sino al menos para castigar las infracciones del modo más apropiado. Quien propone o desarrolla ese código influirá evidentemente en su aceptabilidad global. Es más probable que un código elaborado por una comisión electoral sea aceptado en donde ya existe cierta confianza en el proceso.<sup>121</sup> Un código que surge de los propios partidos o de grupos de

<sup>120</sup> Adoptado por la «Canadian Daily Newspaper Association» en 1977, revisado en 1995.

<sup>121</sup> En Tanzania, aunque los partidos de la oposición rechazaron suscribir un código de conducta para la campaña propuesto por la Comisión Electoral Nacional, temiendo que el partido gobernante tratara de limitar sus actividades, las directrices de la Comisión para los medios informativos estatales y privados parecieron ejercer cierto efecto positivo; véase *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, nota anterior 78, 14, 18.

ciudadanos interesados puede ser más aceptable, en particular si a la vez refleja cierto nivel de expectativas del público.<sup>11</sup>

En Bosnia y Herzegovina, la Comisión de Expertos en Medios Informativos, aunque decepcionó a los observadores, tenía en particular la responsabilidad de *vigilar el acceso equitativo, disponer la vigilancia de los medios informativos y examinar las quejas* relativas a informaciones erróneas o al uso de expresiones injuriosas, y *formular juicios* sobre tales quejas, insistiendo en su publicación completa por los medios informativos en cuestión o sometiéndolas a la Comisión Electoral Provisional.<sup>12</sup>

Sin embargo, un mecanismo demasiado formal o represivo, puede dar resultados contrarios a los previstos y explicar la ausencia relativa de éxito del Código en Bosnia y Herzegovina.<sup>124</sup> Pero a menos que exista la amenaza de alguna grave desventaja electoral, la tentación de aumentar al máximo el control de los medios informativos y de su contenido será con frecuencia demasiado grande para resistirla. Aquí de nuevo el principal desafío consiste en hallar sanciones públicas y eficaces en la medida en que la falta de respeto de las reglas prescritas es objeto de sanciones y se manifiesta por un perjuicio electoral, un Código de Conducta confiere sustancia y sentido a las propias normas y proporciona un grado de responsabilidad, reforzando el carácter responsable de los partidos políticos, los candidatos y el personal de los medios informativos, que deben responder de sus acciones, declaraciones y consecuencias. La fuerza y la efectividad de un Código de Conducta, tanto para los medios informativos como para los partidos políticos y los candidatos en general, reside en la amplitud con la que refleje, informe e interese a una potente corriente de la opinión pública.

<sup>11</sup> Véase la experiencia de St Kitts y Nevis, en donde una alianza de grupos religiosos presionó para establecer un Código de Conducta para los partidos políticos, adoptado por cuatro de los cinco partidos políticos y seguido del establecimiento de un «Committee to Promote Compliance»: *The General Election in St. Kitts and Nevis*, nota anterior 90, 12: el Grupo de Observadores de la Commonwealth estimó que el Código había sido «una contribución positiva en un clima político muy polarizado»: *ibid.* En Sri Lanka, en febrero de 1997, un grupo denominado Frente Popular de Acción para Elecciones Libres y Justas (PAFREL) instó a los dos principales partidos políticos de Sri Lanka a acordar un Código de Conducta común para las elecciones con objeto de que la disciplina de los partidos predominara sobre la violencia: *Sunday Times*, Sri Lanka, 16 de febrero de 1997. Asimismo, en Liberia, la Alianza de Siete Partidos Políticos (ASPP) pidió en enero de 1997 a «todos los partidos políticos, líderes políticos y otros de carácter social, jefes de las fuerzas armadas y ex líderes, dirigentes religiosos, y líderes de grupos de intereses y comunitarios que se comprometieran en un acuerdo nacional por el cual aceptarían el resultado del proceso electoral democrático y respetarían las «reglas del juego», a saber; libertad de palabra y para comunicar las opiniones a los votantes sin obstáculos y libertad para organizar reuniones públicas, etc., siempre que se celebraran elecciones: «Statement of The Alliance of Seven Political Parties, Centennial Pavilion, Monrovia, 3 de enero de 1997; documento proporcionado por ReliefWeb<[<sup>121</sup> \*Ibid.\*, art. 145-50.](http://www.reliefweb mt/>Fecha; i de enero de 1997.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>124</sup> Véase OSCE, comunicado de prensa, «Election Appeals Sub-Commission Announces Decisions». 24 de agosto de 1996; comunicado de prensa. «Election Appeals Sub-Commission. Decisions taken in two cases of violations of voters' rights», 15 de agosto de 1996.

### 2.2.6 Conclusiones preliminares

Los medios informativos tienen una responsabilidad especial respecto a la descripción de modo honrado e imparcial de la campaña electoral, asegurando la notificación precisa y distinguiendo claramente entre la exposición de los hechos y los comentarios editoriales. En particular, los medios de propiedad estatal deben ser también imparciales, y los partidos políticos reconocidos como tales deben tener acceso a todos los medios informativos en condiciones de igualdad. A su vez, los periodistas deben conducirse de modo profesional, defendiendo la libertad de información y resistiendo a la deformación, la desnaturalización y la censura.

## 2.3 Observación de las elecciones

«... los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos... Al actuar así deben en particular... Garantizar la inscripción de los electores y actualizar las listas electorales y los procedimientos de sufragio, con la asistencia de observadores nacionales e internacionales si corresponde...» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 4(2)

«... las autoridades estatales deben conseguir que el escrutinio se organice de modo que se evite el fraude o cualquier otra ilegalidad, que se mantengan la seguridad y la integridad del proceso, y que el recuento de los votos esté a cargo de personal adiestrado, sometido a vigilancia y/o verificación imparcial». *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 4(6)

«Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar la transparencia del conjunto del proceso electoral, incluyendo, por ejemplo, la presencia de representantes de los partidos y de observadores debidamente acreditados.» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 4(7)

### 2.3.1 Observación de las elecciones y derecho internacional

Se sabe comúnmente que, en la medida en que la organización de elecciones pertenece al sector reservado de la jurisdicción nacional, el derecho internacional no impone a los Estados la obligación de establecer un sistema nacional de observación de las elecciones ni siquiera de permitir la entrada y las actividades de observadores internacionales. En numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha reiterado el carácter excepcional de la asistencia electoral de las Naciones

Unidas,<sup>125</sup> y también se ha reconocido una y otra vez la importancia práctica de la observación de las elecciones.<sup>126</sup> Aunque ningún instrumento internacional requiere la observación de las elecciones o reglamenta los derechos, responsabilidades y conducta de los observadores electorales,<sup>127</sup> las «prácticas óptimas» reconocen cada vez más el valor del ejercicio como medio de facilitar el resultado requerido internacionalmente de elecciones libres y justas, dignas de apoyo internacional.<sup>128</sup> Obviamente, los compromisos relacionados con las elecciones adoptados por los Estados de la OSCE en Copenhague en 1990 fueron interpretados en el sentido de que la observación internacional era casi evidente. La Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos<sup>129</sup> tiene que «impulsar la aplicación de los párrafos 6,7 y 8 del documento de la reunión de Copenhague». Además de reconocer los derechos políticos tradicionales y el principio de elecciones

<sup>125</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 50/172 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (22 de diciembre de 1995), «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales», reconociendo que los principios de soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de cualquier Estado deben respetarse en la celebración de elecciones, que corresponde a los Estados el establecimiento de los sistemas y medios para garantizar la participación popular plena y efectiva en los procesos electorales y que sólo debe proporcionarse asistencia electoral de las Naciones Unidas a petición y con el consentimiento de los Estados, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, o en circunstancias especiales, como los casos de descolonización, o en el contexto de procesos de pa/ regionales o internacionales.

<sup>126</sup> Véase por ejemplo, la resolución 50/185 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (22 de diciembre de 1995), «Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización», que ve con agrado el apoyo que los Estados aportan a las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas proporcionando observadores y contribuyendo al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la observación de procesos electorales; la resolución 50/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de diciembre de 1995), «Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana», instando al mantenimiento del apoyo de las Naciones Unidas para el proceso de transición democrática pacífica, en particular respecto a la observación de las elecciones. Pese al principio general de que los procesos electorales son una cuestión dependiente de la jurisdicción nacional, la Asamblea General tampoco ha dudado en expresar su interés. Véase, por ejemplo, la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 50/17X (22 de diciembre de 1995), «Situación de los derechos humanos en Camboya», par. 6, instando al Gobierno de Camboya a «que promueva y propugne el funcionamiento eficaz de la democracia multipartidista, incluido el derecho a formar partidos políticos, presentarse a las elecciones, participar libremente en un gobierno representativo y gozar de libertad de expresión»; resolución 50X6 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (15 de diciembre de 1995). «Situación de la democracia y de los derechos humanos en Haití», viendo con beneplácito las elecciones «que se celebran en un ambiente pacífico, bajo la observación de la Organización de los Estados Americanos en estrecha coordinación con las Naciones Unidas» y elogiando la cooperación ONU-OEA en particular en materia de vigilancia electoral; la resolución 50/87 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1K de diciembre de 1995), «Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa», viendo con agrado los esfuerzos conjuntos ONU-OSCE en distintos sectores, incluida la vigilancia de las elecciones y la importante función asignada a la OSCE en la supervisión de «la preparación y celebración de elecciones libres y limpias en Bosnia y Herzegovina».

<sup>127</sup> Véase Coinillon, P., Secretario General de la Unión Interparlamentaria, «Derechos y responsabilidades de los observadores electorales», documento presentado en la Conferencia Internacional de La Laguna sobre la libertad de las elecciones y la observación internacional de las elecciones (Tenerife, 27 de febrero-2 de mayo de 1994).

<sup>128</sup> Heibeder, Yves, *Principios de los Plebiscitos, Referendos e Inicialmente, Hordrechl. Marlinus Nillioff. 1994, 7X.observa que las elecciones generales celebradas en Moldavia y República de Serbia en 1997 tuvieron lugar bajo la supervisión de una Comisión Europea integrada por representantes de Austria, Francia, Gran Bretaña, Irán, Rusia y Turquía, siendo posiblemente uno de los primeros casos registrados de observación internacional de una elección.*

<sup>129</sup> Sucesora de la Oficina para Elecciones Libres establecida en la Cumbre de París de 1990.

libres y justas basadas en el sufragio universal y el voto secreto, los Estados participantes se comprometieron, entre otras cosas, a respetar el derecho a establecer partidos políticos, a conseguir que las campañas políticas tengan lugar en un clima de equidad y libertad y que no haya obstáculos para el acceso a los medios informativos. Por otra parte, reconociendo que la presencia de observadores extranjeros y nacionales puede mejorar el desarrollo de las elecciones, los Estados «invitan a observadores de cualquier otro Estado participante [en la OSCE] y de las instituciones y organizaciones privadas interesadas que lo deseen a observar el desarrollo de las elecciones nacionales, dentro de los límites permitidos por la ley».<sup>130</sup> El mandato de la Oficina fue además fortalecido en la Cumbre de Budapest de 1994, que pidió que se emprendieran actividades de observación a largo plazo. Se espera que los Estados que van a celebrar elecciones lo notifiquen a la Oficina con tres meses de anticipación por lo menos, con objeto de que ésta pueda observar la totalidad del ciclo electoral,<sup>131</sup> mientras que se espera que otros Estados proporcionen los necesarios observadores a corto y largo plazo.<sup>132</sup>

### 2.3.2 Observadores nacionales

Aunque muchos Estados, por ejemplo en la OSCE y la OEA, han estado dispuestos a aceptar observadores internacionales, no es menos importante la conveniencia de promover la función de los observadores nacionales. Como destacó un comentarista: «En donde cualquier ciudadano interesado puede vigilar el recuento... la democracia está asegurada».<sup>133</sup> Los observadores nacionales son tal vez el medio más seguro para promover la confianza en el sistema electoral en conjunto y puede considerarse que el *derecho* a observar todos los aspectos de una elección nacional es un componente primordial del derecho general a participar en la vida pública. En la práctica, un sistema de observadores nacionales tendrá mucho en común con el relativo al despliegue de observadores internacionales: acreditación y documentación; libertad de desplazamiento y de acceso en todas las etapas del proceso electoral, inclusive

<sup>130</sup> Documento de la reunión de Copenhague de 1990, párr. (8). Muchos Estados reconocen cada vez más que es útil abrir sus procesos electorales a observadores de todos los niveles. Como parte de su estrategia de servicios electorales, «Elections Canadá» está tratando de enmendar el *Canadá Elections Act* para permitir la observación internacional de las elecciones canadienses: Elections Canadá, *Serving Democracy*, Ottawa, 1994, 13.

<sup>131</sup> *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, 2<sup>a</sup> ed., 1997; véase también ODIHR. «What Observers need to know about Election Administration», «The Pre-Election Phase» y «Election Phase; The Long- and Short-Term Observer», documentos presentados en el Seminario de la OSCE/ODIHR sobre la gestión y observación de elecciones, Varsovia. 8-10 de abril de 1997.

<sup>132</sup> En la práctica, la ODIHR ha tenido con frecuencia dificultades para obtener los necesarios observadores procedentes de otros Estados participantes; por ejemplo, aunque se requerían ocho observadores a largo plazo para la elección presidencial de 1996 en Bulgaria, sólo se recibió uno: ODIHR, «Bulgarian Presidential Election», 27 de octubre y 3 de noviembre, informe final de 1996.

<sup>133</sup> Jones, George R, Director de Programas para las Américas, IFES, «Fraud and Corruption in Elections and Elections Campaigns», discurso pronunciado en el Seminario sobre Ética Pública patrocinado por el Ministerio del Interior. República de Argentina, Buenos Aires, 10 de diciembre de 1996.

la inscripción de los electores, el funcionamiento de los locales de voto durante el escrutinio, el recuento de los sufragios y la vigilancia (inclusive la opinión sobre las quejas presentadas por los candidatos o sus representantes) en cada nivel. Sin embargo, de igual modo, los observadores no deben interferir en ninguna fase del proceso electoral.<sup>134</sup>

### 2.3.3 Mandatos

Una diferencia entre los observadores electorales y los vigilantes que tiene importante repercusiones prácticas consiste en que los que *observan* actúan en general de modo pasivo, estando presentes, registrando hechos, recibiendo impresiones y notificando; mientras que los que *vigilan* pueden ir más allá, proporcionando consejos, orientación o advertencias a los encargados de administrar las elecciones, los partidos, los candidatos y los electores, y añadiendo un elemento de supervisión a la actividad de recogida de hechos, compartida de otro modo con los observadores electorales.<sup>11</sup>

La vigilancia de las elecciones está con frecuencia a cargo de una comisión electoral nacional, de los funcionarios encargados de la administración nacional de las elecciones y de observadores nacionales cada vez más eficaces. Tanto los observadores como los vigilantes participarán probablemente en la evaluación, pero sus modos de notificación suelen diferir; los observadores presentarán sus opiniones al organismo que les envía y también con frecuencia al gobierno huésped y a los medios informativos, mientras que los responsables de la vigilancia dependen de la autoridad encargada de la administración de las elecciones, que suele ser nacional, pero que a veces tiene una dimensión internacional. Por ejemplo, en Camboya en 1992, las Naciones Unidas participaron activamente en la administración y la vigilancia de las elecciones, y se encargaron también de asegurar el cumplimiento del Código de Conducta.

En ausencia de reglas generalmente aplicables y en la medida en que cada ejercicio de observación depende en parte de su contexto político específico, puede ser útil, como ha sugerido Pierre Cornillon, considerar primero las responsabilidades de los observadores electorales y examinar después los derechos y los medios requeridos para cumplir su tarea, así como las obligaciones inherentes.<sup>11h</sup> P. Cornillon pone también de manifiesto un punto primordial: el hecho de que la observación de las elecciones no tiene nada que ver con la asistencia técnica y que no debe confundirse con la supervisión ni la

<sup>11a</sup> Véase, por ejemplo, art. 3, Ley sobre la elección del Presidente de la República de Moldova.

<sup>11h</sup> Véase Gould, R., Jackson, C. y Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Dartmouth, Aldershol. 1995. cap. X. Election Observaron (basado en los artículos de Horacio Boneo y Patrick Merloe).

<sup>11i</sup> Cornillon, nota anterior 127. Véase también *Strengthening Democracy*, nota anterior 135, 55-64.

verificación de las elecciones. Los observadores tienen que formarse una opinión sobre el proceso electoral, «garantizar» y apoyar el proceso o, alternativamente, denunciar y condenar una elección que no responde a las normas internacionales; de ese modo los observadores pueden contribuir a la promoción de la democracia conforme a los derechos humanos.

La misión de evaluación preelectoral del Instituto Nacional Democrático, enviada en 1996 a Ghana, tuvo por ejemplo las siguientes tareas: 1) evaluar el marco jurídico de las elecciones y el entorno de la campaña electoral en relación con las normas internacionales en materia de competencia electoral justa y la legislación de Ghana; 2) examinar el estado de preparación de la administración electoral; 3) evaluar el grado con el que los futuros electores estaban informados del proceso electoral y de los programas de los candidatos, para que pudieran realizar una elección informada; y 4) evaluar el grado con el que los electores se sentían libres de ejercer su derecho a elegir y tenían confianza en que el proceso electoral determinara con precisión y respeto la voluntad del electorado.<sup>137</sup> En la República Dominicana, la Delegación del NDI/Consejo de Jefes de Gobierno libremente elegidos indicó en mayo de 1996 que su objetivo principal era:

Demostrar el interés y el apoyo de la comunidad internacional por el fortalecimiento de los procesos democráticos en la República Dominicana y proporcionar a la comunidad internacional una evaluación objetiva del... proceso electoral... La Delegación del NDI/Consejo reconoce que los ciudadanos dominicanos determinarán en definitiva la legitimidad de la... elección si los resultados expresan la voluntad del electorado... La delegación de observadores realizará sus actividades conforme a la legislación de la República Dominicana y a las normas y prácticas electorales relativas a los procesos y los derechos electorales.<sup>138</sup>

El mandato de la Misión de observadores electorales de la OEA en Haití, en 1995, fue bastante más lejoso: «observar la organización y administración del proceso electoral, recibir quejas sobre cualquier irregularidad y transmitir las a los órganos competentes, investigar las medidas adoptadas respecto a las quejas y comunicar sus observaciones a las autoridades competentes». Después de las conversaciones mantenidas con el Presidente del Consejo Electoral Provisional, se acordó permitir a los «observadores que desempeñaran una función preventiva, sin reducir la autoridad de los agentes

<sup>137</sup> Declaración de la Delegación encargada de la evaluación preelectoral, National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Accra, 19 de noviembre de 1996.

<sup>138</sup> Delegación en la República Dominicana del NDI/Consejo de Jefes de Gobierno libremente elegidos, mayo de 1996, comunicado de prensa. Carter Center. Atlanta, 11 de mayo de 1996.

electorales». La Misión tenía que apoyar todos los esfuerzos destinados a «asegurar la integridad, la transparencia y la credibilidad del proceso electoral», y participar en la solución de problemas si el gobierno lo pedía.<sup>139</sup>

Por el contrario, los mandatos de los recientes grupos de observadores de la Commonwealth han sido en general más prudentes. Es típico el mandato relativo a Bangladesh:

El Grupo es establecido por el Secretario General de la Commonwealth a petición del Gobierno de Bangladesh y apoyado por los partidos políticos. Tiene que observar los aspectos pertinentes de la organización y realización de las elecciones de acuerdo con la legislación de Bangladesh. Ha de examinar los distintos factores que puedan dañar la credibilidad del proceso electoral en conjunto y determinar, con su propio juicio, si existen condiciones para la libre expresión de la voluntad de los electores y si el resultado de la elección refleja los deseos de la población. El Grupo tiene que actuar de modo imparcial e independiente. No tiene función ejecutiva ni supervisora sino que ha de observar el proceso en conjunto y enjuiciarlo en consecuencia. Tendrá también libertad para proponer a las autoridades interesadas cualquier medida de carácter institucional, de procedimiento y otra que puede favorecer la celebración de la elección.<sup>140</sup>

Sin embargo, el mandato para la misión enviado al Pakistán en 1997, aceptado por todos los partidos, incluyó el derecho adicional a formular recomendaciones para «el funcionamiento efectivo del gobierno elegido».<sup>141</sup> La OSCE/ODIHR ha destacado también que «no desempeña la función de juez, que determinaría si la OSCE «aprueba» una elección. Más bien, la ODIHR tiene que apoyar a los países en la construcción de la institución democrática conforme a los compromisos adoptados en el marco de la OSCE. Los informes electorales críticos no tratan de condenar sino de ofrecer una evaluación equilibrada del conjunto del proceso y de recomendar reformas».<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Unidad para la promoción de la democracia. Organización de Estados Americanos, «Establishment of the Electoral Observer Mission of the Organization of American States», 1995. La Misión debía contribuir también a aumentar la confianza en el proceso mediante contactos y diálogos regulares con los distintos sectores de la sociedad, en particular los candidatos y los partidos políticos, y fue autorizada a dar a conocer sus observaciones y recomendaciones.

<sup>140</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Parliamentary Elections in Bangladesh. 12 June 1997* (>), Secretaría de la Commonwealth. Londres, 1997. I. En idéntico sentido, véanse los informes sobre *The (leneml E/et ihti jn Si, Kifx and Nevis, J July / 9951 i 996)*, j,\* *The Prexitiéutiul and Pariti/iwnUirx E/ertums in Sierra jA'OIM. 26-27 Eebnuiry 1996 1,1996*, i; *The IhUun Prexidititiland Parliamentan, Elections in Tanzania. 29 Oetober 1995 11996*, i.

<sup>141</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Election in Pakistan. 3 Eebman 1997*. Londres, 1997. 2.

<sup>142</sup> *The OSCE/ODIHR EU-tiim Obxerxttwn Handbook .2'* ed. 1997, 33,

Los observadores internacionales, señala Pierre Cornillon, tienen responsabilidades hacia la comunidad internacional y hacia la población del país en cuestión; por ello su acción debe estar caracterizada por la diligencia, la independencia y la imparcialidad.<sup>143</sup> Esa responsabilidad funciona incluso antes de llegar al acuerdo de observar, pues en modo alguno es suficiente la simple invitación o la aceptación de la presencia de observadores extranjeros. Los posibles observadores deben tener confianza en que la legislación local establezca por lo menos las condiciones oficiales mínimas para celebrar elecciones libres y justas; así pues el observador debe trabajar dentro del marco de esa legislación, considerada con referencia a las normas internacionales.<sup>144</sup> Asimismo, querer controlar la composición y el alcance de una misión internacional de observación daña la independencia de la misión; así la OSCE rechazó el envío de una misión de observadores para vigilar las elecciones locales de Albania en octubre de 1996, cuando el Gobierno dio sólo su aprobación a parte del equipo.<sup>145</sup> Resulta igualmente inaceptable la tentativa de limitar la misión de observación a una determinada región del país.

### 2.3.4 Responsabilidades y métodos

El mandato y los objetivos de los observadores determinarán en gran parte su metodología. Puede esperarse que su presencia contribuya a la legitimación interior y exterior del proceso electoral y a dar confianza al electorado; o que sirva para prevenir el fraude y la violencia electorales,<sup>146</sup> o como recurso para la solución de problemas y litigios, en particular si la misión está presente durante tiempo suficiente.<sup>147</sup> Se espera que los observadores, con frecuencia de

<sup>141</sup> Cornillon, nula anterior 127; véase también Roel von Meijenfheldt, «Election Observation», informe de un taller de la ECDPM, Maasricht. Países Bajos, 14-16 de junio de 1995, Instituto Arnold Bergstraesser: las reglas fundamentales a las que deben ajustarse los observadores son la neutralidad y la no intervención.

<sup>142</sup> Véase el Comité Noruego de Helsinki, *Manual for Election Observation* (Rev. marzo de 1996), que incluye referencias expresas a «circunstancias razonablemente pacíficas» entre las condiciones previas para enviar misiones de observadores, así como el requisito de que el gobierno interesado invite y acredite a los observadores electorales con anticipación antes de las elecciones. Véase también el apéndice I: «A Guide for Election Observers», en *Strengthening Democracy*, nota anterior 135, 70-103, resaltando entre otras cosas la importancia de utilizar *todas* las fuentes de información disponibles.

<sup>145</sup> Reuters, 16 de octubre de 1996.

<sup>146</sup> En su informe sobre las elecciones presidenciales rusas de 1996, el Comité Noruego de Helsinki observó: «la preocupación por un fraude eventual parecía ser el único pumo común de los diez candidatos. Por consiguiente, la principal tarea de los observadores electorales fue verificar o negar esas alegaciones y determinar si el resultado publicado de las elecciones podía suponerse que era el reflejo de la voluntad del electorado». También estimó que: «la presencia de un amplio número de observadores *locales* servía para erradicar los rumores y alegaciones de fraudes y falsificaciones que habían circulado antes de las elecciones. La amplia presencia de observadores permitía legitimizar el resultado de las elecciones». (Cursiva añadida).

<sup>147</sup> Éste es especialmente el caso en las misiones de evaluación preelectoral y asistencia técnica; véase, por ejemplo, IFES, «Uganda: A Pre-Election Assessment Report», enero de 1996; IFES, «Albania: A Pre-Election Technical Assessment», agosto de 1996; IFES, «Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Actions», abril de 1996; IFES, «Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995», noviembre de 1996; véase también «Statement of the National Democratic Institute for International Affairs (NDII Pre-Election Assessment Delegation», Accra, 19 de noviembre de 1996.

modo poco realista, respondan rápidamente a una sola pregunta: ¿han sido libres y justas las elecciones? Aunque hay momentos en que esa determinación es relativamente fácil, la experiencia muestra que un «juicio único» no es siempre apropiado. Por ejemplo, en donde las elecciones forman parte de un arreglo global de paz, el gobierno por la mayoría no es necesariamente el mejor resultado en términos de desarrollo político, de modo que las evaluaciones matizadas pueden ocupar su lugar, por lo menos cuando van seguidas de un proceso de evaluación continua.

En la práctica, los observadores internacionales parecen ser cada vez más sensibles a la necesidad de fomentar el proceso democrático. Los recientes informes de los Grupos de Observadores de la Commonwealth, por ejemplo, han evitado los juicios simples, prefiriendo el empleo de términos más matizados. El informe sobre las elecciones generales de 1997 en el Pakistán las describió como «creíbles, existiendo las condiciones propias para la libre expresión de la voluntad del pueblo..., que si bien hubo insuficiencias éstas no afectaban a la integridad del proceso en conjunto ni a la validez de los resultados..., no existiendo pruebas de fraude sistemático o generalizado».<sup>148</sup> Asimismo, la declaración preliminar del Instituto Democrático Nacional sobre las elecciones de diciembre de 1996, en Ghana, evitó totalmente cualquier referencia al carácter libre y justo de las elecciones, prefiriendo destacar que, «el modo en el que las elecciones... fueron realizadas representa un paso positivo hacia el fortalecimiento de la democracia en Ghana y de su proceso electoral». También felicitó a los funcionarios, la Comisión Electoral Nacional y el Comité Consultivo Interpartidos y observó «la alta tasa de participación y el nivel encomiable de intervención de los ciudadanos». Al propio tiempo, ese apoyo fue acompañado de la identificación práctica (en términos medidos) de las cuestiones problemáticas, como las desigualdades en la cobertura por los medios informativos de las actividades de la campaña y la distribución insuficiente de boletines de voto en ciertas partes del país, formulando una serie de recomendaciones destinadas a aumentar la confianza y la participación en futuras elecciones.<sup>149</sup>

En una Mesa Redonda sobre la observación de elecciones celebrada en Estocolmo en 1995, los participantes fueron incapaces de ponerse de acuerdo

<sup>148</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Election in Pakistán, 3 February 1997*, Londres, 1997, 35. Véase también: *The General Election in Sí. Kiits and Nevis. 3 July 1995*, 19: «El resultado de la elección refleja los deseos del pueblo»; *The Parliamentary Elections in Bangladesh. 12 June 1996*, 26-7; «existían condiciones para la libre expresión de la voluntad de los electores y los resultados reflejaron los deseos de la población», y compárese con las conclusiones más matizadas de «*The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*», 25-6; y *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone. 26-27 February 1995*, 28-9.

<sup>149</sup> National Democratic Institute, comunicado de prensa, «Preliminary Statement by the International Observer Delegation to the December 7 Elections in Ghana», Accra, 10 de diciembre de 1996, El Grupo de Observadores de la Commonwealth también terminó su informe sobre las elecciones del Pakistán con varias consideraciones prácticas: nota anterior 148, 35.

sobre cualquier «criterio uniforme para sopesar el efecto de las irregularidades y evaluar la legitimidad de una elección».<sup>150</sup> Los observadores se preguntan ciertamente a veces si la tarea no es demasiado grande.<sup>151</sup> Las elecciones en Bosnia y Herzegovina permiten percibir la gran amplitud del problema. Inmediatamente después del escrutinio de septiembre de 1996, el Coordinador de la Vigilancia Internacional, Ed van Thijn, declaró que si las elecciones se habían desarrollado satisfactoriamente desde el punto de vista técnico, «el clima general en el que tuvieron lugar estaba en algunos casos por debajo de las normas mínimas enunciadas en el Documento de Copenhague de la OSCE». Sin embargo, las elecciones constituyeron «una primera y prudente etapa para el funcionamiento democrático de las estructuras de gobierno de Bosnia y Herzegovina», aunque fue difícil evaluar el proceso conforme al sentido general que se da a las elecciones «libres y justas».<sup>152</sup> Sin embargo, el «International Crisis Group» tuvo menos dudas: «la validez de estas elecciones es muy discutible, los resultados no pueden certificarse y las elecciones deberán organizarse de nuevo en una fecha ulterior».<sup>153</sup>

En el nivel práctico, los observadores tienen claramente el deber de informarse. Los informes de la Commonwealth, por ejemplo, describen con detalle las instrucciones dadas a los delegados antes de su partida e incluyen una historia y una descripción breves del contexto político del país interesado, un análisis del marco jurídico y administrativo y una exposición de los preparativos electorales.<sup>154</sup> En otros términos, «las responsabilidades de los observadores incluyen estar dispuestos a efectuar preparativos por anticipado, estar disponibles durante suficiente tiempo y preparados para viajar por el interior del país..., capacidad para comprender una situación nacional distinta y a menudo compleja y para comunicarse por lo menos en un idioma ampliamente utilizado, y de preferencia en el idioma nacional».<sup>155</sup> Para ser

<sup>150</sup> International IDEA, «Lessons learnt: International Election Observator», informe de una Mesa Redonda, Estocolmo. 10-12 de octubre de 1995, 13. De hecho, esta falta de consenso refleja sin duda la realidad; los observadores pertenecen necesariamente a culturas distintas, que difieren en sus experiencias y expectativas políticas. Esa variedad forma parte de la esencia de la democracia y lo mejor que puede o debe esperarse es 1) un acuerdo sobre ciertos principios generales (necesariamente generalizados hasta cierto nivel de abstracción); y 2) una declaración clara formulada por los observadores de sus propios principios e ideas preconcebidas.

<sup>151</sup> Véase Klein, Keiuh, «Election Observation in Tanzania: An Observer Asks if the Task is Too Great». *Electiois Tofitii*. vol. 5. N°4. enero de 1996, 11-12, observando también la decisión de la Federación Internacional sobre Sistemas Electorales (IFES) de no realizar una declaración postelectoral sobre el carácter libre y justo de las elecciones, sino más bien (además de su evaluación preelectoral) de efectuar un análisis completo de la estructura y de su funcionamiento.

<sup>152</sup> «The Elections in Bosnia and Herzegovina. 14 September 1996». Declaración Preliminar del Coordinador para la Vigilancia Internacional (CIM), 16 de septiembre de 1996.

<sup>153</sup> «Elections in Bosnia & Herzegovina». ICG Report. Sarajevo. 22 de septiembre de 1996, 32.

<sup>154</sup> Véase, por ejemplo, Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Union Prvsidential and Partianwntary EU'Vtions in Tanzania. 2V October /W.S (19961. 2-13: respecto a la formación y despliegue de los electores, véase también Cuidad para la Promoción de la Democracia. Organización de Estados Americanos. «Establshinenl ot'thc Electoral Observer Mission ol'the Organizaron ol'American States» (1995).*

<sup>155</sup> Cornil Ion. nota anterior I 27.

creíble, la observación electoral debe abarcar también el conjunto del proceso, incluyendo la inscripción de los votantes, la campaña, la votación, el recuento de los votos, la tabulación y los resultados.<sup>156</sup>

Cómo debe efectuarse la observación de una elección y qué se debe observar, registrar y notificar son todos temas ampliamente desarrollados en el nivel práctico, en la experiencia directa de observadores nacionales e internacionales, y en la compilación de libros, directrices y listas de verificación.<sup>157</sup> El objeto de la observación puede variar: puede centrarse en las cuestiones técnicas, como la delimitación de las circunscripciones, la inscripción de los votantes, el secreto de la votación,<sup>158</sup> la verificación y el recuento; o también puede consistir en una evaluación de los hechos y variables de la elección, incluido un registro del «clima» y de los casos de violencia, intimidación y conflicto,<sup>159</sup> la celebración de manifestaciones y reuniones, el acceso y la cobertura por los medios informativos, y las posibilidades y alcance de la campaña. Considerada desde determinada perspectiva, la observación tiene una dimensión *operativa o funcional*: registro de hechos, como es la presencia de funcionarios, representantes de los partidos y observadores, o disponibilidad de material electoral, como boletines de voto, sellos y recibos; o cumplimiento de los reglamentos, como es la presencia de urnas vacías, el registro de números de serie, la apertura a la hora fijada de los locales de voto, etc. Entre los hechos electorales que han de observarse figuran la seguridad, el orden público, la ausencia o presencia de violencia, la intimidación, la presión o propaganda, y la

<sup>156</sup> Obsérvese en particular la práctica de la ODIHR de evaluación de las necesidades y de observación a corto y largo plazo: nota anterior 131. Véase también International IDEA. «Lessons Learnt: International Election Observation», informe de una Mesa Redonda, Estocolmo, 10-12 de octubre de 1995.7, resaltando la *plena cobertura*, esto es la totalidad del proceso y no solamente el escrutinio; la *imparcialidad*, que necesita una relación directa entre los hechos observados y las conclusiones alcanzadas; la *transparencia*, que requiere que los observadores «precisen los valores y finalidades subyacentes» de la misión; y el *profesionalismo*, esto es, los conocimientos, las competencias y la habilidad.

<sup>157</sup> Muchos trabajos recientes tienen su origen en el de Larry Garber y otros, *International Election Observation: A Handbook for Observers*, publicado por primera vez en 1993 por el "International Human Rights Law Group"; véase también del mismo autor, «The Role of International Observers», en Garber, L. y Björlund, E., ed., *The New Democratic Frontier. A Country Report on Elections in Central and Eastern Europe*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, 1992. En el nivel práctico, véase; *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, 2ª ed., 1997; Consejo de Europa. *Handbook for Observers of Elections*, 1998; Comité Nómada de Helsinki. *Manual for Election Observation* (Kiel, febrero de 1996); apéndice 1 «A Guide for Election Observers» en *Journal of Democracy*; Denunrae, nota anterior I 35, 71).

<sup>158</sup> Muchos informes de observadores han llamado la atención a los casos en los que el secreto no estaba garantizado, por ejemplo, el Comité Noruego de Helsinki. «Report on the Russian Presidential Elections 1996»; Unidad para la Promoción de la Democracia-Organización de Estados Americanos. Informe final de la misión de observación electoral de la OEA para las elecciones legislativas y municipales en Haití (1995); Grupo de Observadores de la Unión Europea. *The 1995 Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, 29 October 1995 [1996], 22, 25.

<sup>159</sup> Algunos observadores de las elecciones de enero de 1996 en Palestina llamaron la *mención televisiva* «electo disuasivo» de distintos reglamentos de seguridad y orden público: «National Democratic Institute for International Affairs» y «The Carter Center». «Statement of the Second NDI/Carter Center Pre-Election Delegation to the 1996 Palestinian Elections», 16 de diciembre de 1995; Centro Palestino para los Derechos Humanos \ «Roben P. Kennedy Memorial Centre for Human Rights», «Joint Statement regarding Human Rights and the Palestinian Elections», 19 de enero de 1996.

resolución eficaz de litigios y problemas.<sup>160</sup> Para cumplir estas responsabilidades funcionales, como señala Pierre Cornillon, los observadores tienen derechos conexos, en particular la libertad de desplazamiento, la posibilidad de recibir y comunicar información y el acceso a documentos y locales pertinentes.<sup>161</sup>

Desde otra perspectiva, la observación implica siempre la *apreciación* de los acontecimientos y su evaluación frente a normas consideradas a menudo de carácter universal, pero necesariamente matizadas por los valores y la cultura del observador. El hecho de observar tiene necesariamente una influencia o un efecto sobre lo que se observa, creando así responsabilidades especiales.

Por ejemplo, la independencia del observador debe resultar evidente y, del mismo modo que en el caso de un candidato para un cargo electivo, la financiación de su misión debe obedecer a las reglas de la transparencia. La neutralidad y la imparcialidad exigen que no participe en el proceso electoral (sin embargo, la pasividad intrínseca en la calidad de testigo no le prohíbe interrogar a los electores, los candidatos, los funcionarios y otras personas, y no le libra de la obligación de señalar los problemas o las irregularidades a las autoridades);<sup>162</sup> debe evitarse incluso la *apariencia* de parcialidad o implicación, en particular en las relaciones con los medios informativos, y todos los que participan en el proceso electoral deben tener la posibilidad de entrar en contacto con los observadores. La responsabilidad del observador de *dar cuenta* exige que los acontecimientos sean evaluados con respecto a normas y objetivos reconocidos, y basándose en hechos verificables.

### 2.3.5 Derechos y conducta de los observadores internacionales

La legislación de Armenia relativa al estatuto de los observadores extranjeros destaca en particular que tienen el derecho de asistir a las reuniones de las comisiones electorales y de los partidos y de hallarse presentes en los locales de voto; pero también dispone que no tienen derecho a participar en actividades que no guardan relación con la campaña electoral, nunca deben interferir en la votación, el recuento u otros procesos electorales, y aunque pueden expresar su opinión, no tienen derecho a tratar de alterar o anular las decisiones de los funcionarios electorales.<sup>163</sup> La legislación de Albania precisa

<sup>160</sup> Según un autor debe favorecerse un enfoque basado en el derecho y en la investigación de los hechos, lo que se resume del modo siguiente; mirar, formular preguntas, escribir observaciones, notificar y no intervenir en ningún momento: Roel von Meijenfeldt, «Election Observation», informe de un taller del ECDPM, nota anterior 143, 10-11.

<sup>161</sup> Cornillon, nota anterior 127. El Protocolo relativo a las elecciones en Palestina contiene disposiciones detalladas para la acreditación y la identificación, la libertad de desplazamiento y la preparación de informes,

<sup>162</sup> Sin embargo, es primordial que los observadores sean «visibles»; los votantes, los partidos y los funcionarios deben saber que los observadores están presentes, cuál es su mandato y cómo entrar en contacto con ellos: Comité Noruego de Helsinki. *Manual for Eteetkm Observation* (Rev. marzo de 1996).

<sup>163</sup> Armenia. «Regulations on the Status of Foreign Observers»; traducción disponible en [www.jrmiaco.com](http://www.jrmiaco.com). El arL 153 del Reglamento para Observadores Electorales Internacionales, adoptado por la Comisión Electoral Provisional para Bosnia y Herzegovina, dispone que, «los observadores internacionales seguirán el proceso electoral conforme al reglamento de la Comisión Electoral Provisional y no interferirán en modo alguno en el proceso electoral». Véase el texto completo más adelante en el anexo 5.

quién puede ser considerado observador, y confirma su libertad de movimiento y la capacidad de preguntar, recoger información y dar públicamente opiniones, «siendo imparcial».<sup>164</sup>

El Protocolo relativo a las elecciones de Palestina disponía explícitamente que «el proceso electoral estará abierto a la observación internacional. Ésta se realizará conforme a normas internacionales aceptadas».<sup>165</sup> Dispuso además que la actividad de los observadores estaba limitada a la «observación, notificación y diálogo» y que las delegaciones podían en cualquier momento formular comentarios u observaciones dirigidos a la Comisión Electoral Central, que los examinaría y contestaría convenientemente. El Protocolo establecía el mandato común (para los observadores internacionales y nacionales) y adoptaba disposiciones detalladas para los privilegios e inmunidades de las delegaciones internacionales, en particular «la inmunidad frente a la imputación judicial por palabras habladas o escritas y por cualquier acto realizado en el ejercicio de sus deberes».<sup>166</sup> El artículo 103(1) de la Ley Electoral disponía convenientemente que el proceso electoral sería público y abierto a la observación internacional y nacional.<sup>167</sup> El párrafo 2 disponía a su vez la acreditación de los observadores locales e internacionales por la Comisión Electoral Central, aunque se señaló que este proceso se desarrolló lentamente en el caso de los vigilantes locales, en particular en el periodo preelectoral. De hecho, un número apreciable de vigilantes fueron debidamente acreditados y contribuyeron de modo significativo al éxito del proceso.

El artículo 20 de la Ley Electoral de la Federación de Rusia<sup>168\*</sup> dispone que los observadores, incluidos los observadores internacionales, y los representantes de los medios informativos pueden hallarse presentes en los locales de voto durante todo el día de las elecciones.<sup>169</sup> Los observadores tienen también derecho a asistir a la votación de los que no puedan acudir al local de voto por motivos de salud u otros apropiados, a conocer a fondo la

<sup>164</sup> Art. 89, 90. Ley de 1996 para las elecciones ÍI la Asamblea; traducción oficiosa (en inglés) en DeGregorio, Paul S. y Ross, Kimberly L., «Albania: Pre-Election Technical Assessment», IFES, agosto de 1996, anexo A.

<sup>165</sup> Oslo: «Interim Agreement, Annex H, Protocol *coaceming* Elections», art. V.

<sup>166</sup> Protocolo relativo a las elecciones, apéndice 3.

<sup>167</sup> La Autoridad Nacional de Palestina adoptó la Ley Electoral el 7 de diciembre de 1995.

<sup>168</sup> Ley Federal sobre la Elección del Presidente de la Federación de Rusia, adoptada por la Duma del Estado el 24 de marzo de 1995, aprobada por el Consejo de la Federación el 4 de mayo de 1995 y firmada por el Presidente el 21 de junio de 1995. Traducción al inglés del Centro de Recursos Electorales (IFES) en Moscú y disponible en [www.ifes.org](http://www.ifes.org)

<sup>169</sup> El artículo 14 dispone que cada candidato, asociación electoral y bloque electoral puede designar un observador, que tiene derecho a permanecer en el local de votación desde el comienzo de la votación hasta el final de la preparación de los documentos relativos a los resultados, de los que tiene derecho a recibir un ejemplar certificado. Véase también la regla 3. OSCE, Bosnia y Herzegovina, Reglamento relativo a los representantes de los candidatos independientes y los representantes de los partidos políticos inscritos, adoptado por la Comisión Electoral Provisional. 1/1996 mayo de 1996.

lista de votantes, y a presentar sugerencias y observaciones a las comisiones electorales del local de voto. Sin embargo, no se permite ninguna interferencia en las actividades de las comisiones electorales de los locales de voto. El día de la votación, las urnas vacías se abrirán y presentarán a la comisión electoral competente y a los observadores; durante toda la duración de la votación, las urnas deben permanecer a la vista de la comisión y de los observadores.<sup>170</sup> Según dispone la ley electoral, los observadores pueden intervenir en otras fases del proceso, en particular en la inspección de los boletines no utilizados, el recuento de los sufragios, la firma de los protocolos y la publicación de los resultados.<sup>171</sup>

El *comportamiento* de los observadores internacionales, aparte de ser respetuoso con la legislación nacional, está regido por los principios generales de la responsabilidad: los observadores deben ajustarse a su mandato, actuar de modo profesional y ser honrados e imparciales.<sup>172</sup> La observación *no* es una actividad puramente externa sino que ha de comprender el establecimiento de contactos y de consultas con los principales actores del proceso electoral, incluyendo los contactos y la cooperación apropiados con otros observadores nacionales e internacionales.<sup>171</sup>

Para tratar de mejorar la calidad y el rendimiento de los observadores internacionales se ha propuesto un código de conducta. Basados en prácticas reconocidas, y en particular en las directrices preparadas por el Comité Noruego de Helsinki,<sup>174</sup> se sugieren los siguientes principios como norma mínima.<sup>175</sup>

Los observadores electorales deben:

1. Actuar de modo estrictamente neutral y sin sesgos respecto a las autoridades nacionales, los partidos y los candidatos, los electores, la prensa y los demás medios informativos, y la organización de observadores electorales.
2. Evitar cualquier acto que de algún modo pueda ser perjudicial para el sistema electoral o para la administración de la elección.
3. Dar a conocer cualquier acto que podría dar lugar a un conflicto de intereses o al aspecto de un conflicto de intereses, en el curso de la observación y la evaluación.

<sup>170</sup> Art. 51.

<sup>171</sup> Art. 52, 58.

<sup>172</sup> Art. 155 del Reglamento para Bosnia y Herzegovina (nota anterior 163), en donde se dispone expresamente que «los observadores internacionales serán estrictamente imparciales y políticamente neutrales».

<sup>173</sup> Véase International IDI/A. «Lessons learnt: International Election Observation», informe de una Mesa Redonda, Estocolmo, 10-12 de octubre de 1995. H. 16-20.

<sup>174</sup> Comité Noruego de Helsinki, *Manual for Election Observation* (Rev. mar/o de 1996).

<sup>175</sup> Véase también el código de conducta de los observadores propuesto en *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*. 5-6: reproducido más adelante en el anexo 16.

4. Rechazar los donativos de los partidos o las personas participantes en la elección.
5. Observar las leyes y los reglamentos nacionales, y el código electoral.
6. Ser prudente en la compartición de la información recogida en el curso de la observación y evitar la formulación prematura de conclusiones.
7. Basar todas las conclusiones en hechos verificables y utilizar normas de referencia acordadas.

### 2.3.6 Conclusiones preliminares

La observación de las elecciones, tanto nacional como internacional, puede contribuir a lograr que la votación se desarrolle de modo equitativo y sin fraude. En el plano nacional, la participación de observadores nacionales como característica habitual de todos los aspectos del proceso electoral mejora también la confianza del público en el sistema y es probable que impulse la cooperación entre los partidos y reduzca así las ocasiones de fricción y de posible violencia. Para que la observación de las elecciones sea eficaz, se necesita ante todo cierto grado de institucionalización, incluida la acreditación, así como garantías apropiadas de acceso, comunicación y libertad de expresión. Sin embargo, los propios observadores tienen también responsabilidades y si bien deben estar en condiciones de transmitir sus preocupaciones a las autoridades competentes, no deben interferir en el proceso electoral. Los observadores internacionales deben mantener una estricta neutralidad y respetar los principios apropiados de la notificación y la transparencia.

## 2.4 Elecciones y prácticas de equidad en la campaña electoral

«Todo individuo tiene derecho, solo o en asociación con otros, a: Expresar las opiniones políticas sin interferencia; buscar, recibir e impartir información y efectuar una elección informada; desplazarse con libertad dentro del país para realizar una campaña electoral; realizar una campaña electoral en las mismas condiciones que los demás partidos políticos, incluido el partido que forma el gobierno existente.» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 3(3)

«Será reconocido y protegido el derecho de los candidatos a la seguridad en lo que respecta a sus vidas y sus bienes.» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 3(5)

«Los derechos de la candidatura, el partido y la campaña llevan consigo responsabilidades ante la comunidad. En particular, ningún candidato ni partido político se entregará a actos de violencia.»

«Todo candidato y todo partido político que participe en una elección respetará los derechos y libertades de los demás.» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 3(9), (10).

«Los Estados respetarán y garantizarán el respeto de los derechos humanos de todos los individuos presentes en su territorio y sometidos a su jurisdicción. Por consiguiente, en época de elecciones, el Estado y sus órganos garantizarán... El respeto a la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión, en particular en el contexto de las manifestaciones y reuniones políticas...»

«Para que las elecciones sean justas los Estados deben adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que los partidos y los candidatos gocen de oportunidades razonables de presentar su programa electoral...» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 4(3),(4)

«Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los partidos, los candidatos y los simpatizantes beneficien de igual seguridad, y para que las autoridades estatales adopten las medidas necesarias a fin de evitar la violencia electoral.» *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas*, 4(8)

El concepto de «prácticas de equidad en la campaña electoral» es suficientemente amplio para abarcar las responsabilidades de las autoridades gubernamentales, las comisiones electorales, los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes. Comprende el modo de realizar la campaña electoral, así como los hechos que contribuyan a socavar la confianza de los votantes y participantes en la integridad del proceso en conjunto. Si bien la ley ejerce un efecto directo en la realización de una elección, por ejemplo, prohibiendo la violencia o las amenazas de violencia, pueden necesitarse normas más generales para lograr que el *tono* de la campaña permanezca en un nivel que lleve a un ejercicio efectivo del derecho al voto.

Algunos códigos de conducta, por ejemplo, los procedentes de las Naciones Unidas o de un contexto internacional, destacan la necesidad de que los partidos, sus miembros, los candidatos y los simpatizantes «promuevan condiciones propicias a la celebración de elecciones libres y justas y un clima de tolerancia democrática en el que pueda realizarse la actividad política sin miedo a la coerción, la intimidación o las represalias». <sup>176</sup> Otros tratan de influir en la conducta de los candidatos y destacan el hecho de que la crítica de los restantes partidos políticos debe limitarse a sus políticas, programas y acciones; que los líderes y los candidatos no deben ser criticados en lo que

<sup>176</sup> Véase, por ejemplo, UNTAES, párr. I: Bosnia y Herzegovina, an. 119; también Seychelles, s. 1(5); Bangladesh 1991, s. 5. En los anexos se reproducen los Códigos de Conducta a los que se hace referencia en la presente sección.

respecta a su vida privada sin relación con las actividades públicas, y que las críticas no deben basarse en simples alegaciones.<sup>177</sup> El Código adoptado por St Kitts y Nevis destacó «las cuestiones más que las personalidades», indicó que los candidatos deben esforzarse por decir la verdad acerca de su situación económica pasada y presente» y «abstenerse de suscitar esperanzas irrealizables y de formular promesas irrealistas».<sup>178</sup>

Pese a la aplicabilidad general del derecho penal a la violencia en época de elecciones, cada Código reitera no sólo el carácter inadmisibles de tales acontecimientos sino también la responsabilidad de los partidos, los candidatos y sus agentes para lograr que se mantenga un clima pacífico. Se les pide con frecuencia que condenen públicamente la violencia y la intimidación,<sup>179</sup> que eviten expresiones o conductas que pueden conducir a violencia o intimidación<sup>180</sup> o que puedan explotar o agravar diferencias existentes en el nivel comunitario<sup>181</sup> y que no alteren las reuniones y desfiles de los demás. Esas directrices están con frecuencia vinculadas al principio del «respeto recíproco», que condiciona expresamente el ejercicio de los derechos políticos al respeto hacia el derecho de los otros partidos y candidatos de realizar sus propias campañas en un entorno pacífico y de tener acceso a los posibles electores.<sup>182</sup>

#### 2.4.1 Responsabilidad de los partidos políticos y los candidatos

La responsabilidad de los partidos políticos y los candidatos se pone de manifiesto, en particular, en el Código Electoral promulgado por la Administración Provisional de las Naciones Unidas para Eslovenia oriental,

<sup>177</sup> India, s. 1(2); Panamá, s. 3; Pakistán, s. (14); St. Kitts y Nevis, s. B; Ghana, s. 8; Seychelles, s. 1 (6), (7).

<sup>178</sup> St. Kitts y Nevis, s. B. Sin embargo, el Grupo de Observadores de la Commonwealth señaló que «la campaña electoral estuvo dominada por las personalidades más que por las cuestiones, siendo los insultos personales una característica común... Habla en favor de la naturaleza pacífica general del entorno electoral el hecho de que a pesar de esos insultos personales, fueran relativamente escasos los incidentes de comportamiento indisciplinado o violencia»- *The General Election in St Kitts and Nevis. 3 July 1995.* 11-12.

<sup>179</sup> UNTAES, parte I, s. 4; Liberia, párr. 3(a); Camboya, párr. 4; Seychelles, s. 1(8); Bangladesh 1991, s. X.

<sup>180</sup> UNTAES, parte I, secciones 7, 8, 9; India, s. 1 (1); Panamá, s. 3; Pakistán, párr. 21; Bosnia y Herzegovina, art. 122; Camboya, párr. 4(6); Ghana, párr. 11; Seychelles, s. 1(7); Bangladesh 1991, secciones 6. 7. 8.

<sup>181</sup> UNTAES, parte I, s. 4, exige a los participantes que se comprometan a «rechazar cualquier forma de discriminación basada en la raza, el sexo, la etnia, el idioma, la clase o la religión en relación con las elecciones y la actividad política»; India, s. 1(1): «Ningún partido o candidato debe permitirse la realización de cualquier actividad que pueda agravar las diferencias existentes o crear odios o causar tensiones entre diferentes castas y comunidades, religiones o grupos lingüísticos»; India, s. 1(3): «No debe apelarse a los sentimientos de casta o comunales para conseguir votos»; véase también Bangladesh 1991, s. 17; Pakistán, s. 17; Ghana, párr. 9. El Protocolo relativo a las elecciones de Palestina disponía que «cada parte debe adoptar todas las medidas necesarias respecto a las personas sometidas a su autoridad para evitar desórdenes públicos en el curso de la campaña... y proteger al proceso electoral frente a cualquier violencia, incitación, propaganda hostil u oír interferencia antidemocrática»: art. IV. 2(d).

<sup>182</sup> UNTAES, parte I, s. 9; Liberia, párr. 3. Véase también Pakistán, párr. 19: «los líderes públicos y otros participantes en la actividad política actuarán con el sentido de la responsabilidad y de la dignidad propio de su categoría. Al difundir sus propias opiniones y programas, no interferirán en la libertad de los demás de actuar del mismo modo, pues ello sería la negación de la democracia»; también, Bosnia y Herzegovina, art. 122; Camboya, párr. 9; Ghana, párr. 3, 10; Seychelles, párr. 3; Bangladesh 1991, párr. 3.

Baranja y Srem occidental. Además de condenar públicamente la violencia y de rechazar la discriminación, «se comprometen» a promover elecciones libres y justas, fomentar la libre expresión de la voluntad de los electores, dar amplia publicidad al Código, promover la información precisa sobre el proceso electoral y dar confianza a los simpatizantes y los electores sobre la imparcialidad de la administración electoral, el secreto y la integridad del escrutinio. También tienen que «disciplinar» a sus miembros y simpatizantes para que eviten toda violación de las leyes y los reglamentos.<sup>183</sup> La Comisión de Apelación Electoral puede, en el momento de pronunciarse sobre una queja y de dar opiniones, tomar en cuenta la responsabilidad de los líderes y candidatos de los partidos por las acciones de sus miembros y simpatizantes.<sup>184</sup>

Teniendo en cuenta las emociones y divisiones que suscitan con frecuencia las campañas electorales, no es sorprendente que se haga hincapié en la no violencia y en la prohibición de emplear términos provocativos, reconociendo la constante necesidad de mejorar el clima político, como se desprende claramente de la experiencia reciente. La campaña de 1995 en St. Kitts y Nevis siguió a violentos choques y a un breve estado de emergencia después de los resultados no concluyentes de las elecciones generales de 1993; además la aparición de actos violentos, y en especial de delitos relacionados con la droga, pasó a ser una cuestión política. Se promovió el Código de Conducta porque, como señala su preámbulo, «la campaña electoral puede provocar divisiones y, en su punto álgido, llevarnos a olvidar que somos un pueblo». De hecho, la campaña se desarrolló en un clima de tolerancia y buen humor, pese a cierta tendencia al insulto personal.<sup>185</sup> De nuevo, en opinión del Grupo de Observadores de la Commonwealth, gran parte del crédito corresponde al Comité para promover el cumplimiento del Código de Conducta, que se reunió diariamente para examinar los informes de violaciones y recomendar medidas correctoras.<sup>186</sup>

Asimismo, las elecciones de febrero de 1996 en Sierra Leona se produjeron en un contexto de violencia, incluidos cinco años de guerra civil y dos golpes de estado. Se celebraron después del fallo de los esfuerzos de último minuto desplegados para establecer la paz y pese a las inquietudes suscitadas por las condiciones de inseguridad. El Grupo de Observadores de la Commonwealth indicó que la cooperación entre los partidos «hizo... mucho para lograr una campaña exenta de violencia e intimidación»,<sup>187</sup> y condujo

\*\*\* UNTAES, parte I, s. 2, 4, 12.

\*\*\* UNTAES, parte 14, s. 5, 6. Respecto a la responsabilidad de los partidos y los candidatos, véase también Bosnia y Herzegovina, art. 119.

\*\*\* Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Eleccion in St Kittis and Nevis. 3 July 1995* (1996), 11-12.

<sup>kn</sup> Sus recomendaciones incluyeron la prohibición de desfiles de automóviles después de producirse varios incidentes violentos: *ibid.*, 12.

\*\*\* Sin embargo, las tuerzas rebeldes lanzaron varios ataques, que causaron el abandono de varios locales de voto previstos: Commonwealth Observer Group, *The Presidentia! and ParltimeMary Elecciones in Sierra Leone, 26-27 Februan 1996* (1996), 33.

también a un acuerdo sobre un Código de Conducta *de facto*. Por otra parte, la campaña en Sierra Leona se realizó basándose principalmente en personalidades, con escaso o nulo debate respecto a las cuestiones políticas.<sup>188</sup> La campaña de carácter negativo caracterizó a la cobertura de prensa de la segunda ronda de la elección presidencial, aunque tuvo lugar en un clima desprovisto en general de violencia e intimidación.<sup>189</sup>

En Bangladesh, el Grupo de Observadores de la Commonwealth para las elecciones parlamentarias de 1996 observó que «se esperaba en general que estuvieran marcadas por la violencia, la intimidación, el fraude en el voto y otras prácticas incorrectas».<sup>190</sup> Sin embargo, el establecimiento de un gobierno provisional y el nombramiento de un nuevo Comisario responsable de las elecciones proporcionaron una situación fundamentalmente neutral;<sup>191</sup> la Comisión Electoral redactó un Código de Conducta después de su examen con los partidos políticos.<sup>192</sup> La campaña tuvo lugar en un «entorno relativamente pacífico y exento de confrontación», aunque se señalaron «actos de brutalidad e intimidación, incluido el acoso a las mujeres y las comunidades minoritarias».<sup>193</sup> Sin embargo, también en este caso hubo escaso debate sobre las cuestiones políticas.<sup>194</sup>

#### **2.4.2 Limitaciones en materia de actividad política y uso de la palabra**

En Pakistán, el Grupo de Observadores de la Commonwealth en 1997 observó que la campaña tuvo lugar en un clima de relativa indiferencia, atribuible en parte a factores estacionales, pero también a «la escasa creencia del público en la honradez y la eficacia de los dirigentes de los principales partidos».<sup>195</sup> En Karachi, lugar de pasadas violencias electorales, no se produjeron disturbios graves, principalmente como resultado del despliegue estratégico de fuerzas de seguridad,<sup>196</sup> aunque el Grupo de Observadores recibió quejas de un partido en el sentido de que no pudo realizar libremente su campaña por el fallo del Estado en protegerle frente a ataques. En Argelia, el «Human Rights Watch» estimó que la violencia política que caracterizó al periodo precedente a las

<sup>m</sup> Ibid., 19-20.

<sup>m</sup> Ibid., 31-2.

<sup>m</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996* (1996)3.

<sup>141</sup> Ibid., 5-6.

<sup>1,1</sup> Ibid., II.

<sup>m</sup> Ibid., 12, 14-15, 32-3.

<sup>144</sup> «Durante toda la campaña, los principales partidos se acusaron mutuamente de actos delictivos, corrupción, incompetencia y obstrucción. También hubo entre ellos acusaciones de fraude electoral. No se realizó ninguna tentativa de responder de modo significativo a esas acusaciones»: *ibid.*, 15.

<sup>145</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Elections in Pakistán, 3 February 1997* (1997), 20.

<sup>146</sup> *Ibid.*, 22.

elecciones de 1997 había sido un obstáculo importante para la celebración de elecciones libres y justas.<sup>197</sup>

Resulta irónico que los esfuerzos desplegados con éxito para promover elecciones pacíficas presenten también inconvenientes. Se afirmó que las distintas restricciones incluidas en el Código de Conducta del Pakistán produjeron un efecto frenador en la campaña.<sup>198</sup> También en Bangladesh, el Código de Conducta contribuyó sin duda a la atmósfera en general más tranquila; por ejemplo, los carteles tenían limitado su tamaño y se prohibió la instalación de carteleras y de inscripciones en los muros, aplicándose otros límites (prohibición de pegar carteles sobre los de los adversarios, utilización limitada de vehículos de motor y micrófonos, etc).

Algunos tipos de restricción de la actividad política, en particular las limitaciones generales al contenido o la propaganda electorales, pueden obstaculizar el debate público y desviar la campaña de las cuestiones de política capaces de crear disensiones; como sucede en muchos sectores en los que hay derechos y libertades competitivos, el arte consiste en hallar un equilibrio entre una campaña pacífica y la libre (y a menudo apasionada) expresión de opiniones.

En un entorno «libre» para la expresión se ha debatido ampliamente la cuestión de las prácticas equitativas en las campañas electorales.<sup>199</sup> Un comentarista llamó la atención respecto al «efecto desastroso de ciertas publicidades políticas televisadas sobre la calidad de los discursos y la política... Las imágenes sustituyeron al debate de ideas y las generalidades sustituyeron a los elementos pertinentes; la demagogia sustituyó al diálogo y la deformación suplantó al debate».<sup>200</sup> Otros autores han estimado que la publicidad política es más informativa que manipuladora, aunque su principal efecto puede consistir en reforzar predisposiciones políticas existentes y no en cambiarlas.<sup>201</sup> Por otra

<sup>197</sup> Human Rights Watch, «Algerian-Elections in the Shadow of Violence and Repression», 20 de mayo de 1997.

<sup>198</sup> Ibid., 21.

<sup>199</sup> Véase Carville, J. y Matalin, M., *AU's Fair: Love, War and Running for President*, Random House, 1994. Touchstone, 1995; Sterline, B., «Merchant of Venom», *Wired*, mayo de 1996, 65.

<sup>200</sup> Curtis Gans, Vicepresidente y Director, «Committee for the Study of the American Electorate, Evidence to the US Senate Subcommittee on Communications on the *Clean Campaign Act*», mayo de 1993. Observó también que la publicidad política había sido «la fuerza impulsora para hacer que las campañas fueran tan costosas y que la política resultara sólo accesible a los ricos y a los que tienen el apoyo de particulares o grupos de intereses de gran fortuna». Los datos recogidos muestran también que el gasto excesivo en política conduce a la desilusión de los electores; en las elecciones estadounidenses de 1996 participaron menos de la mitad de los electores inscritos.

<sup>201</sup> Ansolabehere, Stephen e Iyengar, Shanto, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, The Free Press, Nueva York, NY, 1995; recensión de Maris Leblanc McCrory, *The Guardian (Journal of the Council on Governmental Ethics Laws-COGE)*, diciembre de 1996, 1, 3. En las elecciones rumanas de 1996, el partido dirigente preparó un anuncio televisado acusando al candidato presidencial de la oposición de pedir el retorno del antiguo soberano; mostró la cara del candidato transformándose en la del rey. La oposición respondió con un anuncio televisado análogo en el que la cara del presidente saliente se transformaba en la del ex presidente Ceausescu, aunque lo retiró rápidamente: «Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Final Report*, Elecciones Parlamentarias y Presidenciales Rumanas, 3 y 17 de noviembre de 1996.

parte, la publicidad «negativa» o de «ataque» parece ser cada vez más popular, como lo fue en particular en los Estados Unidos en 1996, cuando ese tipo de campaña provocó considerables comentarios de los medios informativos, tanto en la elección presidencial como en las primarias.<sup>202</sup> Algunos autores consideran que esas tácticas, atribuidas diversamente al miedo de los candidatos, la naturaleza competitiva de las campañas, las actividades de grupos de intereses organizados y el estilo de cobertura de los medios informativos, contribuyeron al desencanto de los electores.<sup>213</sup> Muchos pidieron que se pusiera fin a esas «tácticas sórdidas». Por ejemplo, el Secretario del Departamento del Estado de Florida, Sandra B. Mortham, instó a que los candidatos se hicieran responsables de las actividades de su personal de campaña y de sus simpatizantes; por consiguiente, todo el material de la campaña debía ser aprobado por los candidatos o contener una advertencia cuando no estaba aprobado. Se propuso además el establecimiento de un Consejo de Prácticas de Campaña Equitativas, con objeto de lograr un mejor cumplimiento de la legislación electoral y de la «honradez» en la campaña. El Consejo examinaría las quejas formuladas en el curso de la campaña, basándose en el Código de Conducta firmado voluntariamente por todos los candidatos. Sin embargo, en los Estados Unidos, las limitaciones constitucionales excluyen toda legislación que imponga sanciones por la falta de cumplimiento del Código; por ello, la única sanción sería que los medios informativos señalaran que un candidato había incumplido la reglamentación del Consejo.

Las posibles dificultades para reglamentar el contenido y el tono de los comentarios en una elección son perfectamente claras en cualquier Estado que se adhiera a los principios constitucionales de la libertad de expresión. Ello se pone de nuevo de manifiesto en la experiencia de los Estados Unidos en donde, aunque la doctrina de la equidad y de las mismas oportunidades ha sido integrada en la reglamentación y la práctica de los medios de radiotelevisión, no se aplica a la prensa escrita. Conforme a la legislación estadounidense, la Comisión Federal de Comunicaciones es responsable de asegurar, entre otras cosas, que la licencia de radiotelevisión sirva al «interés público», mientras que la doctrina de la equidad de la Comisión «exige a cada órgano de radiotelevisión que dé una oportunidad razonable de presentación de puntos de vista en contraste sobre temas controvertidos de importancia pública»; esto significa que la cobertura debe ser apropiada y justa, reflejando con precisión

<sup>202</sup> Véase, entre otros ejemplos, Bal/, D. y Edsall, T.B., «More Scouts and Smears as the Querulous Republicans Debate», *International Herald Tribune*, 2-3 de marzo de 1996; Berke, R. L., «Attack Ads Arouse Anger», *ibid.*, 17-18 de febrero de 1996; Bennet, J., «Who's Negative? Cheek Clinton Ads», *International Herald Tribune*, 23 de octubre de 1996; Kurtz, H., «The Man behind the Voices that Keep Shrieking «Liberal»», *ibid.*

<sup>211</sup> Véasef Ansolabehere e Iyengar, *Goitf> Negative: How Political Advertisements Shink and Polarize the EU'ctorate*, nota anterior 201. Se señaló que un candidato republicano a las elecciones primarias perdió una parte del apoyo del que gu/aba por haber difundido numerosos anuncios criticando a sus adversarios: *International Herald Tribune*, 16, 17-IX de febrero de 1996.

opiniones opuestas.<sup>204</sup> Las tentativas para aplicar principios análogos, incluso con un «derecho de réplica» reglamentario, a la prensa escrita han sido rechazadas por anticonstitucionales,<sup>205</sup> mientras que el control del contenido de los anuncios políticos radiotelevisados basándose en la «norma de indecencia» ha resultado también problemático.<sup>206</sup>

La calidad de una elección se deteriora con frecuencia por la intimidación y la corrupción. En la mayoría de los países, esas cuestiones son abordadas en la legislación. La ley de representación del pueblo del Pakistán prohíbe, entre otras cosas, la corrupción, la intimidación y la usurpación de identidad.<sup>207</sup> En Estados Unidos es un delito, conforme al Código Penal, pagar, pedir o recibir dinero u otra consideración a cambio de la promesa de apoyar a una persona para un cargo federal.<sup>208</sup> También es un delito situar tropas en cualquier local de voto o, como miembro de las fuerzas armadas, tratar de limitar o fijar los derechos de los electores o, emplear la fuerza, amenazar, intimidar, impedir o tratar de impedir de otro modo que cualquier votante cualificado deposite su boletín, u obligar a la aceptación de cualquier boletín de voto;<sup>209</sup> también son delitos intimidar a los votantes o «pagar a una persona para que vote o no vote o para que vote en favor o en contra de un candidato».<sup>210</sup>

En virtud del Código Penal es un delito utilizar fondos gubernamentales «para obras humanitarias o para crear empleos otorgando préstamos o subvenciones a proyectos de obras públicas... con objeto de influir o de ejercer una presión sobre un individuo», en el ejercicio de su derecho al voto.<sup>211</sup> Se aplican sanciones análogas a ciertos casos de petición de contribuciones políticas, al uso de la autoridad militar para influir en el voto de los miembros

<sup>204</sup> Durbin, Thomas M., «Extending the Fairness Doctrine to the Print Media», CRS Repon Congress, 17 de junio de 1987, 1. 3. El Tribunal Supremo de Estados Unidos confirmó la consuetudinaria de la doctrina de la equidad, tal como se aplica en los medios audiovisuales, en la sentencia *Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission*, 395 U.S. 367 (1967).

<sup>205</sup> *Ibid.*, 7-9. En la sentencia *Miami Herald Publishing v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974), el Tribunal Supremo de Estados Unidos llegó a la conclusión de que la primera enmienda prohibía cualquier legislación que exigiera a la prensa la publicación de algo que no deseaba imprimir.

<sup>206</sup> Véase Paige Whilaker, L., «[Política] Broadcasting Laws and the Indecency Standard: the Issue of Campaign Advertisements Featuring Dead Fetuses and Abortion Procedures», CRS Report for Congress, 14 de julio de 1993.

<sup>207</sup> Véase más adelante, anexo 3, Pakistán, Código de Conducta, párr. 25.

<sup>208</sup> 18 U.S.C. §§210, 211; véase también respecto a las promesas de empleo o de apoyo para un cargo público o privado o de privación de empleo: §§599,600, 601. Se halla un útil resumen de la legislación en *Senóte Eleccion Law Guidebook 1996*. Compilación de información sobre la campaña para el Senado, que incluye la legislación federal y estatal que regula las elecciones para el Senado de Estados Unidos, U.S. Government Printing Office, Washington, 1996.

<sup>209</sup> 18 U.S.C. §593. Véase OSCE, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, informe final. Elecciones Presidenciales de Armenia, 22 de septiembre de 1996, observando que «En muchos casos, los observadores hallaron oficiales del ejército que daban instrucciones u ordenaban a sus (ropas que votaran por Levon Ter-Petrosian».

<sup>210</sup> *Ibid.*, §§ 594, 597.

<sup>211</sup> *Ibid.*, §598.

de las fuerzas armadas y a la intimidación o presión ejercida sobre los empleados federales.<sup>212</sup>

En 1996, el Código de Conducta de Bangladesh aceptó que los partidos políticos podían publicar su planificación global de desarrollo, pero que desde la publicación del calendario electoral hasta el escrutinio propiamente dicho, los partidos y candidatos «no pueden donar ni comprometerse a donar ninguna suma, en forma pública o secreta, a ninguna institución de sus circunscripciones respectivas».<sup>213</sup> Los gastos de la campaña estaban también limitados a unos \$ 7500 para cada candidato en cada circunscripción.<sup>214</sup> El Código de Conducta de la India dedica un capítulo especial al «partido en el poder», disponiendo que «los ministros y otras autoridades no autorizarán subvenciones o pagos de los fondos reservados desde el momento en que se han anunciado las elecciones» por la Comisión Electoral; además se abstendrán de anunciar subvenciones, poner primeras piedras de edificios, comprometerse a construir carreteras o sistemas de abastecimiento de agua potable, etc. Lo que podía ser una dimensión «moral» o «legítima» de tales actividades no era aparentemente compartida por algunos políticos de Singapur. En diciembre de 1996, por ejemplo, se señaló que el primer ministro declaró que no era injusto que el partido gobernante utilizara fondos públicos para mejorar proyectos de viviendas en las circunscripciones que le apoyaban. Un informe ulterior señaló que si bien el recuento de votos estaba ahora descentralizado dentro de una circunscripción electoral, los parlamentarios podían saber quién les proporcionaba apoyo y quién se beneficiaría en primer lugar de su ayuda.<sup>215</sup>

En la Republika Srpska, el Grupo Internacional de Crisis observó que el partido gobernante «Srpska demokratska stranka» (SDS) participó en las presiones a los electores, en particular a las personas desplazadas, mediante la concesión de viviendas, empleos y asistencia humanitaria. Los partidos de la oposición se quejaron de que estaban sometidos a una presión cada vez mayor, que incluía ataques a las personas y las instalaciones, para que cesaran sus actividades.<sup>216</sup> En agosto de 1996, la Subcomisión de Apelación Electoral

<sup>111</sup> Ibid., §§602-607, 609, 610.

<sup>212</sup> Comisión Electoral de Bangladesh. Código de Conducta para los partidos y candidatos políticos (mayo de 1996): texto del Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996 (1991)*, 56, y más adelante el anexo 4. El Código declara también que «la elección no será influida por el dinero, las armas, la fuerza o la influencia local». Véase la declaración del «National Democratic Institute for International Affairs», Delegación de evaluación preelectoral, Ghana, noviembre de 1996, refiriéndose a los informes de que los recursos estatales se estaban utilizando para conseguir ventajas electorales, incluidas las ceremonias de dedicación y los contratos gubernamentales.

<sup>213</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996 (1997)*, 14.

<sup>214</sup> *Straits Times*, 28 de diciembre de 1996, 1 de enero de 1997.

<sup>215</sup> Grupo Internacional de Crisis, «Electioneering in Republika Srpska», Proyecto de Bosnia del ICG. Sarajevo, agosto de 1996, 6; véase también el comunicado de prensa del 4 de diciembre de 1996. «ICG Cautions Against Further Electoral Engineeing in the Run-up to the Municipal Elections».

(EASC) investigó casos en los que se vinculaba la asistencia humanitaria a la inscripción de electores en el municipio de Dobroj y, aunque la presión internacional pareció detener la aplicación de la política, se observó que el partido SDS violaba el Acuerdo de paz de Dayton. La EASC impuso una sanción del 25% de la suma atribuida al partido de los fondos de la campaña y le ordenó que presentara excusas públicas a las víctimas.<sup>217</sup> En otras decisiones, la EASC confirmó que los partidos políticos y los candidatos tenían derecho a elaborar y distribuir carteles y prospectos, y censuró a la policía de Bihac por haber confiscado material electoral; condenó cualquier violencia de motivación política e indicó que, en caso de violencia o intimidación, el partido gobernante u otro que más se beneficiara de tales actos, estaba obligado a publicar declaraciones condenándolos y a señalar a sus miembros y simpatizantes que no se toleraría tal comportamiento; además condenó un número creciente de incidentes de intimidación relacionada con el empleo, despidos y amenazas de despido de que fueron objeto miembros y simpatizantes de los partidos políticos de la oposición.<sup>218</sup>

En otros países, las disposiciones legales que abarcan problemas análogos o idénticos son a menudo enunciadas en términos menos técnicos en el Código de Conducta, como muestran los ejemplos contenidos en los anexos. Son tantos los problemas que pueden plantearse en el curso del proceso electoral que no puede dejarse que se solucionen solos. Una elección desarrollada con éxito, que traduzca la voluntad del pueblo, requiere «un clima de aplicación *equitativa*»; el mejor modo de establecerlo es la acción complementaria de la ley y de los códigos de conducta, moderada por la influencia de una autoridad independiente e imparcial. El valor de un código reside en particular en la amplitud con la que crea o apoya expectativas públicas en relación con el comportamiento electoral, incluso si es formalmente inaplicable.

### 2.4.3 Conclusiones preliminares

Para que una campaña electoral sea equitativa debe caracterizarse en particular por la ausencia de violencia y actos de intimidación; el gobierno, los partidos y los candidatos son responsables del entorno pacífico en el que es posible intercambiar opiniones, obtener votos y difundir los programas políticos. Para ello han de evitarse las palabras injuriosas y cooperar con la policía u otra autoridad en la organización de reuniones y marchas. Las prácticas equitativas en materia de campaña electoral dependen a su vez del reconocimiento de otros derechos, incluida la libertad para todos de realizar la campaña con vistas a las elecciones. Para fomentar el debate democrático sobre las cuestiones políticas relacionadas con la elección, los participantes deben evitar las

<sup>217</sup> OSCE, Misión a Bosnia y Herzegovina, comunicado de prensa, 15 de agosto de 1996.

<sup>218</sup> OSCE, Misión a Bosnia y Herzegovina, comunicado de prensa, 24 de agosto de 1996.

críticas personales y no verificadas. Los partidos y los candidatos deben también aceptar la responsabilidad por las actividades de su personal y sus simpatizantes, comprometiéndose a que éstos cumplan las leyes electorales y las normas de honradez y equidad en la campaña.

## 2.5 Institucionalización del proceso electoral

«Todo candidato y partido político que participe en una elección aceptará los resultados de elecciones libres y justas.» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 3(11).

«Los Estados deben adoptar las disposiciones legislativas y otras medidas necesarias, conforme a sus procedimientos constitucionales, para garantizar los derechos y el marco institucional que permitan la celebración de elecciones periódicas y auténticas, libres y justas, conforme a sus obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional.» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 4(1)

«Además, los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos, comprendido el establecimiento de un mecanismo neutro, imparcial o equilibrado de administración de las elecciones...» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 4(2)

«Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar la transparencia del conjunto del proceso electoral, incluyendo, por ejemplo, la presencia de representantes de los partidos y de observadores debidamente acreditados.» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 4(7)

«Los Estados deben garantizar que las violaciones de los derechos humanos y las demandas relativas al proceso electoral sean resueltas con eficacia y prontitud en el curso del proceso electoral, actuando una autoridad independiente e imparcial, como son los tribunales o una comisión electoral.» *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, 4(9)

Los derechos humanos y políticos fundamentales que constituyen la base del gobierno democrático y representativo obtienen su fuerza del derecho internacional consuetudinario y el derecho de los tratados; en cierta medida, éstos indican el contenido de las obligaciones *generales* de los Estados en materia de aplicación del derecho del individuo a participar en la vida pública y de los deberes conexos en materia de elecciones.<sup>219</sup> Sin embargo, queda pendiente la cuestión de la obligación precisa que tienen los Estados respecto a

<sup>219</sup> Véase un examen de las dimensiones del derecho internacional en las elecciones en Goodwin-Guil. G. S., *Elecciones Libres y justas: Derecho internacional y práctica*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994.

la legislación municipal y las disposiciones administrativas, en particular en ausencia de cualquier referencia expresa a la obligación de adoptar una legislación o de tomar una medida de aplicación formal.

El deber *general* de una parte en un tratado consiste en asegurar que su legislación nacional se ajuste a las obligaciones internacionales sin duda de ningún tipo.<sup>220</sup> En donde se plantea la «obligación del resultado», esto es, en donde los Estados tienen la obligación de establecer una situación dada en el territorio nacional, gozan corrientemente de libertad para elegir los medios de aplicación, aunque en algunos casos un tratado puede mostrar preferencia por la adopción de medidas legislativas y/o institucionales.

El artículo 2(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, pide a los Estados que dicten «las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias»<sup>221</sup> para aplicar, entre otros, el artículo 25.<sup>222</sup> Términos tales como «necesarias» indican que el Estado goza de discreción en su elección de las medidas de aplicación, sabiendo que el respeto de las obligaciones es un principio internacional. Del mismo modo que adoptar las medidas de aplicación teóricamente más apropiadas no significa el cumplimiento de una obligación internacional, dejar de adoptar tales medidas tampoco significa que sea violada la obligación.<sup>223</sup> La variedad de sistemas y prácticas políticos y jurídicos de los Estados plantea también problemas de interpretación y apreciación. Así, la realización de la obligación del resultado depende de una combinación de factores: medios iniciales elegidos para la aplicación y soluciones disponibles en el caso de que se produzca una situación inicialmente incompatible. En este contexto, las soluciones locales son

<sup>200</sup> McNair, *The Law of Treaties* (1961), 78-9; véase también Brownlie, I., *Principles of Public International Law* (4<sup>th</sup> ed, 1990), 35-7; Brownlie, I., *System of the Law of Nations: State Responsibility* (Part I) < 1983), 241-76; *Treatment of Polish Nationals in Danzig*, PCIJ ser. A/B N<sup>o</sup> 44 en 24; *Greco-Bulgarian Communities*, PCIJ, ser. B, n<sup>o</sup> 17, y *Free Zonta*, PCIJ ser. A, n<sup>o</sup> 24. 12; ser. A/B, n<sup>o</sup>; 46, 167; art. 27, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969; *Advisory Opinion, Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, ICJ Rep., 1988, 12.

<sup>201</sup> Art. 2(2). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Véase también. Protocolo Adicional de la OEA a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sector económico, social y cultural (Protocolo de San Salvador, 14 de noviembre de 1988), art. 2: «Si el ejercicio de los derechos enunciados en este Protocolo no está ya garantizado por disposiciones legislativas u otras, los Estados Partes se comprometen a adoptar, conforme a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Protocolo, las medidas legislativas u otras que puedan ser necesarias para que tales derechos sean realidad»: 28 ;LM 156(1989).

<sup>202</sup> El artículo 25 dispone: «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participaren la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.»

<sup>203</sup> Véase *Tolls on the Panamá Canal* (1911-12): Hackworth, *Digest*, vi, 59 (opiniones de los Estados Unidos); *Germán interests in Polish Upper Silesia* (Merits). PCIJ (1926) ser. A, n<sup>o</sup> 7, 19. La referencia del Tribunal Permanente a la necesidad de «... ja igualdad de hecho... asi como la igualdad jurídica aparente en el sentido de ausencia de discriminación en el enunciado de la ley» en el caso de los *Germán Settlers in Poland*: PCIJ (1923) ser. B. n<sup>o</sup> 6, 24, se basa en un principio equivalente. Véase además *Yearbook of the ILC* (1977), ii, 23-7.

especialmente importantes,<sup>224</sup> su disponibilidad y efectividad determinarán a menudo si una obligación es respetada o violada.

Además de asumir obligaciones respecto a los derechos políticos del individuo y las elecciones, los Estados se comprometen a actuar de buena fe. Si bien poseen la elección de los medios -medidas legislativas, reglamentación administrativa, procedimientos e instituciones informales, temporales, permanentes y *ad hoc*- la adopción de medidas formales no bastará para liberar al Estado de sus responsabilidades.

La acción *legislativa* específica, que define las condiciones de la candidatura, la delimitación de las circunscripciones electorales, la actividad política y el modo de escrutinio, pueden considerarse como elementos previos de una aplicación eficaz. Asimismo, el establecimiento de una comisión electoral independiente o de un órgano equivalente puede considerarse una condición adicional necesaria. El funcionamiento del sistema jurídico y político permitirá determinar si esas medidas, en conjunto o separadamente, bastan en cualquier circunstancia para la realización de elecciones libres y justas.

### 2.5.1 Las comisiones electorales como «práctica adecuada»

La importancia y el valor práctico de una autoridad independiente e imparcial encargada de la administración de todos los aspectos del proceso electoral resulta cada vez más evidente. No cabe duda de que se necesita un mecanismo institucional de algún tipo, pero en el nivel local debe determinarse su organización y sus funciones. La reglamentación formal de ciertas partes del proceso puede obtener prioridad en algunos países; por ejemplo, una característica central de la reciente reforma en Francia ha sido la creación de la *Commission nationale de controle des comptes de campagne et des financements politiques*, dotada del poder, en el contexto de las elecciones legislativas, de proponer al *Conseil constitutionnel* la aplicación de sanciones de invalidez e ineligibilidad.<sup>225</sup>

En otros lugares, las comisiones electorales nacionales pueden estar encargadas de toda una gama de actividades: supervisión y coordinación de la

<sup>224</sup> La regla de las soluciones locales está firmemente basada en el derecho internacional general y también figura en instrumentos de derechos humanos; véase, por ejemplo, art. 26, Convención Europea de los Derechos Humanos, 1950; art. 11(3), 14(7)(a), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; art. 41(1)(c), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, art. 5(2)(b) del Protocolo Facultativo relativo a ese Pacto.

<sup>225</sup> Véase Genevois, Bruno, «Le nouveau rôle du juge de l'élection», en «L'argent des élections», *Pouvoirs*, N° 70, 1994, 69; también la ley belga del 4 de julio de 1989 relativa a la limitación y el control de los gastos electorales, así como a la financiación y la contabilidad abierta de los partidos políticos»; *Moniteur belge*, 20 juillet 1989, 206; los informes son verificados por una *Commission de Controle* compuesta conforme al art. 14, por un número igual de miembros de la Cámara de Representantes y del Senado. El autor está agradecido a Georges Bergougous, del *Conseil constitutionnel*, por aclarar aspectos de la legislación francesa en este sector.

inscripción de los electores, celebración de elecciones, determinación de los límites de las circunscripciones electorales, educación de los votantes y supervisión de los aspectos financieros. Polonia, por ejemplo, mantiene un sistema de instituciones electorales en los niveles nacional, de las circunscripciones y de los distritos, con ciertas variaciones en función de la naturaleza de la elección (Sejm, Senado o Presidencia). La Comisión Electoral Nacional es un organismo de funcionamiento permanente encargado de preparar y realizar todas las elecciones. Está formada por nueve jueces: tres del Tribunal Supremo, tres del Tribunal Constitucional y tres del Tribunal Administrativo Principal. Otras Comisiones están nombradas para determinadas elecciones. Las Comisiones Electorales de las circunscripciones, por ejemplo, están formadas por jueces de los tribunales locales de apelación, mientras que las Comisiones Electorales de Distrito están formadas por electores, nombrados por sorteo en el caso de referendums nacionales. Entre los deberes permanentes de la Comisión Electoral Nacional figuran los siguientes: poderes generales para supervisar la observancia de la legislación electoral, preparación y realización de las elecciones, cooperación con otros organismos apropiados, supervisión del establecimiento y mantenimiento preciso de los registros electorales, elaboración de formularios y sellos, redacción de los reglamentos que rigen el funcionamiento de las comisiones inferiores, examen de las demandas relativas a tales comisiones, asesoramiento y explicaciones a las comisiones, y establecimiento y anuncio de los resultados de las elecciones y los referendums. Los funcionarios de la Oficina Electoral Nacional no pueden pertenecer a ningún partido político ni intervenir en ninguna actividad política.<sup>226</sup>

En su informe sobre las Elecciones Parlamentarias y Presidenciales de Rumania de noviembre de 1996, la OSCE/ODIHR observó que pese a la presencia de intereses políticos competitivos en las «oficinas» electorales durante todo el proceso, «se consideró que la ausencia de una oficina electoral permanente y de personal profesional constituía una importante insuficiencia... La organización sólo puede mejorarse fortaleciendo el proceso democrático mediante el establecimiento de un órgano independiente permanente...».<sup>227</sup> Por el contrario, en el caso de las elecciones presidenciales búlgaras en donde la composición política de las comisiones electorales en todos los niveles corresponde al grado de representación de los partidos en el Parlamento, la ODIHR consideró que la participación de los votantes relativamente alta indicaba «la confianza en la integridad de la administración electoral».<sup>228</sup>

<sup>226</sup> Oficina Electoral Nacional, «Polish Electoral Law: A Brief Outline», documento presentado al Seminario de la OSCE/ODIHR sobre administración y observación de las elecciones, Varsovia, 8-10 de abril de 1997.

<sup>227</sup> ODIHR. *Final Repon.* «Romanian Parliamentary and Presidential Elections», 3 y 17 de noviembre de 1996, s. 4.

<sup>228</sup> ODIHR, *Final Repon.* «Bulgarian Presidential Election», 27 de octubre y 3 de noviembre, 1996.

En las democracias establecidas también se está concediendo atención al establecimiento o la reforma de las estructuras electorales. *Un* informe publicado en 1991 en el Reino Unido recomendó firmemente el establecimiento de una comisión electoral que sustituyera al sistema masivamente descentralizado administrado en la actualidad por las autoridades locales. Entre las funciones identificadas por la «Hansard Society Commission on Electoral Campaigns» figuraban la administración de las elecciones, la determinación de los límites de las circunscripciones electorales, la atribución y supervisión del tiempo de radiotelevisión, la administración de los gastos electorales, incluida cualquier subvención estatal, y la función de un organismo consultor permanente en cuestiones electorales.<sup>229</sup> Entre otras ventajas figurarían probablemente la continuidad, la independencia reconocida, la adquisición de conocimientos especializados internos, el mayor acceso de los parlamentarios y el público a la información sobre la administración electoral, y la mayor eficacia. Basándose en los modelos australiano y canadiense,<sup>231</sup> la «Hansard Society Commission» destacó también la importancia de la independencia y de la financiación separada, cualidades que con demasiada frecuencia han considerado ausentes los observadores de recientes elecciones en otros lugares.<sup>231</sup>

## 2.5.2 Protección de la integridad del sistema

La experiencia confirma que es más probable que los electores participen activamente en la vida política si tienen confianza en el sistema. Esto puede

—" *Agenda for Change*. «The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns», Hansard Society, Londres. 1991.68-73.

<sup>229</sup> Canadá no posee una auténtica comisión electoral. Más bien, la responsabilidad de las elecciones federales y los referendums ha sido confiada desde 1920 a un funcionario independiente del Parlamento, el Funcionario Electoral Jefe. Este funcionario, nombrado por una resolución de la Cámara de los Comunes, sólo puede ser destituido por el Gobernador General a petición de la Cámara y del Senado. Para garantizar el aspecto de imparcialidad, ni el Funcionario Electoral Jefe ni su Asistente pueden votar en las elecciones federales. La independencia se resalta por la autorización para gastar fondos públicos votados por el Parlamento. El Funcionario Electoral Jefe informa al Parlamento sobre las actividades de la Oficina después de cada elección; véase, por ejemplo, «Elections Canada», *Thirty-fifth General Election 1993. Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates*, Ottawa, 1994; «Elections Canada», *Strengthening the Foundation: Canada's Electoral System*, anexo al informe del Funcionario Electoral Jefe del Canadá sobre las 35<sup>a</sup> Elecciones Generales, Ottawa, 1996.

<sup>231</sup> En el caso de Sierra Leona, por ejemplo, el Grupo de Observadores de la Commonwealth señaló que el control detallado del proceso electoral correspondía de hecho al Consejo Nacional Provisional y no a la Comisión Electoral Nacional Interina, lo que dio lugar a ciertos problemas difíciles, y llegó a la conclusión de que la independencia completa y el uso de mayores recursos constituirían una inmensa ayuda: Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996* (1996). 7-8, 2f. En Tanzania se observó que para ciertos partidos políticos, la Comisión Electoral Nacional inspiraba escasa confianza. No habían sido consultados sobre su composición y «la percepción de la falta de neutralidad e independencia quedó reforzada por la declaración de uno de sus miembros de su intención de presentarse como candidato para la propuesta presidencial (del partido gobernante)». Si bien la Comisión trató de aplacar esas preocupaciones estableciendo, por ejemplo, subcomités con representantes de los partidos, la falta de confianza no quedó enteramente superada en el momento de la elección: Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995* (1996), 7.

requerir a su vez la existencia no sólo de una autoridad competente que garantice el respeto de las reglas y la práctica sino también de una autoridad imparcial e independiente, o suficientemente representativa de los partidos competidores.<sup>232</sup>

El Código Electoral de la UNTAES, por ejemplo, destaca el hecho de que los funcionarios electorales tienen una responsabilidad especial en la promoción de elecciones libres y justas. Por consiguiente se les exige que se abstengan de influir políticamente en el elector, que realicen sus funciones con cuidado, competencia y cortesía, que mantengan una estricta neutralidad y que «se abstengan de toda acción, actitud, comportamiento o palabras que den cualquier otra impresión». También se les prohíbe que se presenten como candidatos, que ocupen cargos en un partido o que lleven cualquier ropa o emblema que se asocie probablemente a un partido o candidato.<sup>233</sup>

En los Estados Unidos de América, el «Center for Responsive Politics», por ejemplo, recomendó la creación de un organismo independiente y ajeno a los partidos, aislado de la presión y el control políticos, y dotado de los recursos y de la capacidad de cumplimiento necesarios. Las recomendaciones concretas se centraron en la conveniencia de que existiera una comisión de un número impar de miembros nombrados por el Presidente (o el jefe del ejecutivo en el nivel estatal), para un solo mandato, de que un comité asesor estableciera la lista de candidatos y de que la actividad política de los miembros tuviera las apropiadas restricciones (para destacar su imparcialidad).<sup>234</sup> Por otra parte, en febrero de 1997, un foro sobre la legislación electoral en Armenia destacó la participación de representantes de los partidos en la selección de los miembros de la comisión electoral, como elemento primordial<sup>235</sup> para contrarrestar la falta de imparcialidad observada en ocasiones precedentes.<sup>236</sup>

En los Estados Unidos de América se creó en 1974 la Comisión Electoral Federal (FEC) para contrarrestar los abusos percibidos en el sistema electoral, en particular respecto a la financiación y los límites de los gastos. Muchos comentaristas estiman que ha resultado ineficaz, debido en parte a su

<sup>232</sup>- Como señaló recientemente George F. Jones, IFES. Director del Programa para las Américas, «la salvaguardia decisiva de elecciones libres y justas es la selección aleatoria de los funcionarios responsables de la elección o la selección cuidadosamente equilibrada entre los partidos en competición»: «Fraud and Corruption in Elections and Election Campaigns», conferencia pronunciada en el Seminario sobre Ética Pública patrocinado por el Ministerio del Interior, República de la Argentina, Buenos Aires, 10 de diciembre de 1996. Actualmente, el uso del sorteo es a menudo subestimado en las democracias; véase Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, cap.1.

<sup>233</sup> UNTAES, parte II; más adelante, anexo 1.

<sup>234</sup> Véase «Enforcing the Campaign Finance Laws: An Agency Model», junio de 1993. También, COGEL. «A Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Regulation» (1991).

<sup>235</sup>\* IFES, *Europe and Asia Report*, febrero de 1997. 11.

<sup>236</sup> Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, *Final Report*, Elecciones Presidenciales de Armenia, 22 de septiembre de 1996.

composición bipartidista.<sup>237</sup> Como observó en 1993 el «Center for Responsive Politics», otro problema de la FEC y de órganos estatales análogos es el hecho de que «sus recursos, su autoridad y su composición están controlados por las mismas personas a las que se supone que han de vigilar».<sup>238</sup>

### 2.5.3 Conclusiones preliminares

Un sistema electoral independiente e imparcial, como es una comisión electoral central y sus homólogos locales, tiene evidentemente un valor que rebasa el de un Código de Conducta. Sin embargo, es raro que un Código se aplique por sí mismo y es probable que sea más eficaz si lo administra una autoridad que goza de la confianza de los electores. La confianza en el sistema puede ser suscitada, por lo menos inicialmente, mediante una representación política equitativa en la comisión u órgano equivalente, pero ese elemento puede conducir también a una administración débil e ineficaz. Muchos Estados establecen un equilibrio asociando los nombramientos realizados por el ejecutivo con la participación de los partidos en el nivel local, como en Polonia,<sup>239</sup> pero la práctica sugiere que la composición de una comisión electoral dependerá en gran parte de las circunstancias locales, en particular del nivel real de confianza o recelo. El modelo de una institución *permanente* cuyos principales miembros son nombrados sobre la base de criterios establecidos y que están protegidos contra las injerencias políticas, es sin duda el más recomendable.

<sup>237</sup> Alexander, Herbert E. y Corrado, Anthony. *Financing the 1992 Election*. M. E. Sharpe, Armonk, WY, 1992; revisado por Sharon Steward en *The Guardian* («Journal of the Council on Governmental Ethics Laws-COGEL»), marzo de 1996, 1-1.

<sup>238</sup> «The Center for Responsive Politics», Washington, DC, «Enforcing the Campaign Finance Laws: An Agency Model», junio de 1993. La falta de independencia y la insuficiencia de los recursos plantean problemas en cualquier administración electoral; véase Grupo de Observadores de la Commonwealth. *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone*. 26-27 February 1996 (1996). 7-8, 28. Véase Reeves. P.R. «1996 Presidential Elections in Equatorial Guinea», IFES, marzo de 1996, 43, en donde observa que si bien la comisión electoral se beneficia en el plano logístico de sus estrechos vínculos con el Estado (al ser de hecho una oficina del Ministerio del Interior), ha perdido claramente credibilidad entre los partidos y electores de la oposición, precisamente debido a su representación inexistente o mínima; véase en forma análoga Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, 29 October 1995 (1996). 7.

<sup>239</sup> Véase también DeGregorio, P.S. y Ross, K.L. «Albania: A Pre-Election Technical Assessment». IFES, agosto de 1996. 8-9 en donde describe el sistema mixto de designación de los miembros de la Comisión Electoral Central, las comisiones electorales de zona y las comisiones electorales de los centros de voto; Lansell, S.R. y Edgeworth, L.V., «Republic of Georgia: Assessment and Voter Information Campaign, September-November 1997», IFES, noviembre de 1996. apéndice D. art. 17-31. Ley para las Elecciones Parlamentarias de Georgia; IFES, «Republic of Moldova Presidential Elections, November 17 and December 1, 1996», cap. 1, 3. «Law on the Election of the President of the Republic of Moldova», art. 8-17; Klein, K., Scallan, A., Santos de Assuncao, C. y Dauphinais, D., «Towards Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action», IFES, abril de 1996, 11-13, recomendando entre otras cosas que se modifique la composición de la comisión de modo que sea considerada aceptable por los partidos políticos y las ONG y que sea fortalecida su independencia rechazando la legislación que permite al Fiscal General la participación en la adopción de decisiones.

### 3. CÓDIGO DE CONDUCTA: ALCANCE Y CONTENIDO DEL MODELO

En todos los países, los que desean alcanzar el poder político tienen la tendencia, probablemente «natural», a desviar las reglas y aprovechar cualquier ventaja para el logro de los votos. La fuerza de un Código de Conducta residirá en parte en su carácter fundamentalmente democrático, que resultará del hecho de que su calidad vinculante deriva de los propios partidos más que de una autoridad legislativa superior. Incluso si el Código puede ser redactado por una Comisión Electoral, o aprobado en definitiva por el cuerpo legislativo, es sin duda un instrumento que es preciso adoptar.<sup>240</sup> Como observa Patrick Merloe:

... para ser eficaces, esos códigos deben lograrse como resultado de cuidadosas consultas entre los partidos que participan en la elección, incluso los que no presentan candidatos. Los Códigos de Conducta tomados mecánicamente de otros países no producirán probablemente efectos positivos en la campaña electoral.<sup>41</sup>

La fuerza de un Código de Conducta como instrumento influyente reside más bien en el *carácter razonable* de su contenido y en la amplitud con la que pueda verse, en un lenguaje comprensible para todos, que contribuye a un debate abierto, libre y regular; en la medida en que llega a ser una norma de responsabilidad, y en el peso de sentido común que da al concepto de responsabilidad de los actos.

El equilibrio exacto entre las reglas, las normas, las directrices y los principios legales será siempre una cuestión optativa local, teniendo en cuenta el momento, el lugar y las circunstancias, la historia y la cultura social y política. Si bien se ha hallado un grado significativo de acuerdo general sobre los criterios para elecciones libres y justas,<sup>242</sup> aunque sea en cierto nivel de

<sup>2M</sup> Una aparente excepción puede ser el Código de Conducta establecido en St Kitts y Nevis, preparado por un grupo de organizaciones religiosas y por la Cámara del Comercio y la Industria local, pero sin la aportación de los partidos políticos. También se estableció un Comité para impulsar el cumplimiento del Código de Conducta, que se reunía diariamente con espíritu no partidista para escuchar las denuncias de violaciones y formular recomendaciones. La contribución H-sitiva del Código puede relacionarse directamente con sus orígenes populares y de la base. Véase Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Elección in St Kitts and Nevis, 3 July /W>*(1996), 5, 12-11. Es probable que solóse pueda «imponer» un Código con éxito si procede de una autoridad considerada creíble o goza de un poder de aplicación creíble, como fue el caso en Camboya en 1993 y en Bosnia y Herzegovina en 1994; véase art. 1, Camboya: Código de Conducta; art. 119, Reglamentos de la Comisión Electoral Provisional (Bosnia y Herzegovina).

<sup>41</sup> Merloe, Patrick, «Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The «Level Playing Field» and Democratic Elecciones», National Democratic Institute. Washington, DC, 1994.

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, Unión Interparlamentaria, *Declaración sobre las Criterios para Elecciones Libres y Justas, 1994*, citada en todo este estudio.

normativa muy general, esto es menos probable que suceda en el caso de un Código de Conducta; en efecto, el contenido de un Código promulgado en un país puede evolucionar con el tiempo.<sup>243</sup> Sin embargo, existen pocas dudas respecto al valor general de ese Código para facilitar el logro de elecciones libres y justas, y para promover, consolidar y mantener el proceso democrático.

Los detalles de muchos de los códigos reproducidos más adelante son claramente inapropiados para su inclusión en un modelo de aplicabilidad general. Por definición, los Códigos de Conducta estarán orientados hacia las condiciones y la experiencia locales. Lo que puede ser actividad política corriente en un contexto, como los desfiles motorizados, las marchas y el empleo de altavoces, puede provocar reacciones violentas en otro contexto. Asimismo, los militantes de los partidos habituados a la participación polémica en un debate político o acostumbrados a las tradiciones de la interpelación oral, estimarán que la prohibición de intervenir en las reuniones políticas de otros partidos o candidatos reduce la libertad de palabra y de expresión. Sin embargo, el hecho de que las libertades sean limitadas de este modo invita a interrogarse sobre lo que puede considerarse razonablemente necesario en una sociedad democrática y lo que es proporcional. La experiencia previa, en particular los antecedentes de incidentes violentos, pueden justificar ciertas limitaciones a los derechos y las libertades políticos. Sin embargo, siempre habrá de establecerse un equilibrio entre los objetivos de una campaña pacífica y la aplicación efectiva de los derechos políticos en el nivel individual y de los partidos. El riesgo consiste, y la experiencia reciente prueba que es real, en que el debate político sea ahogado, que no se aborden las cuestiones políticas y que los electores sigan estando mal informados y sean así prácticamente incapaces de efectuar una elección racional entre opciones en competencia.

El Grupo de Observadores de la Commonwealth halló que el Código de Conducta aplicado en las elecciones de Bangladesh de 1996 «resultó muy eficaz para regular la conducta de los partidos políticos y los candidatos» y ayudó a conseguir que los partidos políticos y los candidatos se condujeran en su mayor parte de modo responsable. Las estrictas directrices trataban de «lograr que los partidos políticos comenzaran en un nivel de igualdad y que el tamaño y la influencia, financiera o de otro tipo, tuvieran efecto escaso o nulo». En contraste con elecciones precedentes, no hubo carteleras, arcos decorados, enormes banderolas o carteles deteriorados; quedó prohibido el empleo de vehículos motorizados para la campaña y se limitó el empleo de micrófonos. Una consecuencia fue la realización de una campaña «discreta» y

<sup>243</sup> Compárense los Códigos de Conducta promulgados en Bangladesh en I<sup>o</sup>W1 y IW6: más adelante, anexos 4 y 15.

otra fue el mayor recurso a la visita de puerta a puerta.<sup>244</sup> También en el Pakistán, el Grupo de Observadores de la Commonwealth observó que la campaña se modificó por las nuevas restricciones incluidas en el Código de Conducta, que limitaban los desfiles, los campamentos electorales y el uso de carteles, banderolas y altavoces; aquí también se puso de manifiesto un retorno a la campaña de visitas puerta a puerta.<sup>245</sup>

En otros casos se alcanzó en primer lugar una meta frecuente de un Código de Conducta acordado: la cooperación más estrecha entre los partidos competidores. En Sierra Leona, esa cooperación ayudó a eliminar la violencia y la intimidación en la campaña, que se vio a su vez facilitada por la existencia de un grupo informal, la Asociación de todos los partidos políticos. Esta agrupó a todos los partidos<sup>246</sup> y les permitió acordar un Código de Conducta *de facto*.<sup>1\*1</sup> En 1996 se produjo en Ghana un acontecimiento análogo, al actuar el Comité asesor interpartidos como órgano consultivo no estatutario de la Comisión Electoral. Primero se reunió mensualmente y después con más frecuencia, proporcionando a la Comisión Electoral la posibilidad de difundir uniformemente información a los partidos y de pedir consejos respecto a la administración de las elecciones. Como en Camboya en 1993, las reuniones proporcionaron también a los partidos la oportunidad de expresar sus preocupaciones y opiniones sobre distintos temas relacionados con la elección, mejorando la transparencia de la administración de las elecciones.<sup>247</sup>

La integridad del proceso electoral depende en gran parte de la percepción pública de la *equidad* y la *honradez*, así como de la *apertura* y la *responsabilidad*. Las elecciones democráticas son demasiado importantes para dejar que «se desarrollen solas». Requieren «un clima de aplicación equitativa», que puede desarrollarse a su vez mediante el efecto complementario de la legislación y los Códigos de Conducta. Algunos sectores son evidentemente regibles por reglamentos, mientras que otros se prestan más bien a la aplicación de directrices más generales, basadas en la autoreglamentación o aplicadas por un órgano intermediario.

<sup>244</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth. *The Parliamentary Elections in Bangladesh. 12 June 1997* (1997). 12. 14. 26. Se recomendó que se fortaleciera el sistema de las comisiones de indagación electoral, que se hiciera más paia eliminar todas las formas de influencia de los partidos en el local de voto y que se aplicaran mayores sanciones por la infracción de la ley electoral y el Código de Conducta; por ejemplo, sometiendo a los infractores a un procedimiento sumario y acelerado: *ibid.*, 26.

<sup>245</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth. *The General Election in Pakistan. 12 June 1997* (1997). 20-22.

<sup>246</sup> Solo hubo una excepción, el Partido de Unidad Nacional, que fue percibido como una creación del Gobierno; sin embargo, más adelante pasó a formar parte del grupo.

<sup>247</sup> Grupo de Observadores de la Commonwealth. *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996*. 19.

<sup>11</sup> Declaración del "National Democratic Institute for International Affairs" NDI. Delegación de evaluación preelectoral. Acera. 19 de noviembre de 1996.

### 3.1 Posible alcance de un Código de Conducta

Patrick Merloe ha sugerido que, en lo que respecta a los partidos políticos, los Códigos de Conducta pueden insistir útilmente en ciertos puntos, como la no ingerencia en las actividades de campaña de otros partidos competidores, el mantenimiento de la disciplina del partido para evitar la violencia y la intimidación, el respeto de los derechos de los votantes y de otros candidatos, y la abstención de elementos negativos en la campaña. También pueden comprender aspectos afirmativos destacando, por ejemplo, la importancia del secreto del voto o el deber de aceptar los resultados de elecciones válidas.<sup>249</sup> En la medida en que contribuyen a crear o mantener «condiciones de igualdad», los Códigos de Conducta pueden favorecer la confianza del público promoviendo un proceso electoral que sea regular desde el punto de vista administrativo y exento de todo espíritu de partido, abierto a la transparencia, en el que estén implicados todos los participantes, accesible a los observadores y que fomente el respeto del voto.<sup>250</sup>

Además, un Código de Conducta puede influir en la estructura y el comportamiento de los partidos, por ejemplo, en lo que respecta a las candidaturas. En muchos sistemas, de modo formal o informal, ser miembro de un partido o estar apoyado por el mismo es una condición previa indispensable para ejercer el derecho a presentarse a una elección. En la actualidad, en varios países, los partidos tratan de aumentar la participación de las mujeres o de las minorías,<sup>251</sup> mientras en otros se discute respecto a la *descalificación* formal respecto a individuos<sup>252</sup> y a tipos y categorías de

<sup>249</sup> Merloe, Patrick, «Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The «Level Playirtg Field and Democratic Elections», National Democratic Insitute. Washington, DC, 1994.

<sup>250</sup> Merloe, Patrick, «Electoral Operations, Human Rights and Public Confidence in a Democratic System», National Democratic Insitute, Washington DC, 1994.

<sup>1.1</sup> Véase, entre otros, Gatlagher M. y Marsh, M., editores, *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Carden o/Politiis*, «Sage Modern Politics Series», vol. 18 (1988); Nicholson, B., «From interest group to (almost) equal citizenship: Women's representanon in the Norwegian Parliament», 46 *Parliamentary Affairs* 254 (1993); Unión Interparlamentaria. Conferencia Interparlamentaria Especializada, «Hacia una Asociación entre Hombres y Mujeres en Política», Nueva Delhi, 14-18 de febrero de 1997, alocución pronunciada por el Presidente en la ceremonia de clausura.

<sup>1<sup>m</sup></sup> Respecto a la descalificación véase, por ejemplo, DeGregorio, P.S. y Ross, K.L., «Albania: A Pre-Election Technica! Assessment», IFES, agosto de 1996, 5-7, describiendo la labor de la «Comisión de Verificación», que determinó si los posibles candidatos estuvieron implicados en las llamadas actividades de genocidio antes de 1991, y cuya certificación es un requisito previo para la participación en las elecciones; «Human Rights Watch», «Leaving Human Rights Behind: The Contentí of the Presidenta! Elections», 16 de mayo de 1997, observando respecto al Irán que si bien había una auténtica competencia *dentro* de la dirección religiosa, «todos los candidatos que representan opiniones de la oposición han sido arbitrariamente excluidos por el Consejo de Guardianes», dolado de amplios poderes para excluir candidatos y anular los resultados de la elección. Compárese con el asunto *Gitonas and Others v. Greece* (1 de julio de 1997), en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró por unanimidad que no había violación del artículo 3, Protocolo I, de la Convención Europea de Derechos Humanos cuando se anuló la elección de cinco parlamentarios por haber ocupado un cargo público en los tres años precedentes. El Tribunal destacó que ese tipo de exclusión tenía un doble objetivo; garantizar a, los candidatos de distintas procedencias políticas que gozaran de medios de influencia iguales (ya que las personas que tienen cargos oficiales pueden a veces tener una ventaja injusta sobre otros candidatos) y proteger a los electores de las presiones ejercidas por tales personas.

partidos.<sup>253</sup> En cierto momento puede producirse alguna tirantez entre la ideología y el derecho de cada persona a participar en la vida pública; un Código de Conducta, ubicado dentro del sistema electoral global, puede contribuir a dar a cada persona posibilidades razonables de presentar su candidatura a una elección.

### 3.2 Posible contenido de un Código de Conducta

Todo individuo tiene derecho a participar en la vida pública y a votar en elecciones periódicas de escrutinio secreto y basadas en el sufragio universal. Esos derechos, claramente enunciados en el derecho internacional, sólo serán eficaces en donde sean respetados, en donde los votantes puedan efectuar una elección informada y en donde el entorno electoral esté exento de violencia e intimidación y el proceso electoral esté desprovisto de parcialidad. El derecho a tomar parte en la vida pública depende también de que exista un entorno de equidad, que incluya el equilibrio entre los candidatos respecto a su capacidad para presentar sus políticas y programas, favoreciendo prácticas de campaña electoral que informen a los electores y pongan de manifiesto los auténticos problemas y no las banalidades.

Un Código de Conducta puede promover las normas facilitando orientación a los que tratan de obtener un cargo electivo y a los que gestionan el proceso o informan sobre la campaña, facilitándoles un modo de medir la calidad de su trabajo. Un Código de Conducta puede también establecer, así como reforzar, las expectativas de los electores en relación con la responsabilidad oficial, de los partidos y personal. Puede ayudar a contrarrestar las desigualdades naturales o artificiales entre los candidatos, así como la influencia a menudo deformante del dinero.

La *autoridad* de un Código de Conducta, elaborado por una comisión electoral o producto de un acuerdo entre los partidos, presenta variaciones. Es probable que alcance el nivel máximo cuando la propia administración electoral inspira confianza o cuando la confianza surge en los partidos, los candidatos y los administradores. Negociar un Código de Conducta o servir de mediador puede contribuir así a la creación de un clima de aplicación equitativa y de realización responsable de la campaña electoral. Del mismo

<sup>253</sup> El artículo 4 de la Constitución de Francia dispone que los partidos políticos «deben respetar los principios de la soberanía nacional y la democracia». El artículo 71 de la Constitución de Uganda de 1995 establece, por ejemplo, criterios para la formación y existencia de partidos políticos; deben tener «carácter nacional», no estar basados en el sexo, el origen étnico, las creencias religiosas u «otras divisiones sectarias», hallarse organizados conforme a los principios democráticos de la Constitución, celebrar ellos mismos elecciones regulares y democráticas y dar cuenta de sus fuentes de financiación: Cooper, L. & Henderson, J., «Uganda: A Pre-Election Assessment Report», enero de 1996, 22-3. Véase también, «Human Rights Watch», «Algeria- Elections in the Shadow of Violence and Repression». 20 de mayo de 1997, destacando entre otras cosas las restricciones impuestas a ciertas categorías de partidos (prohibiciones basadas en la religión, la región, el lenguaje o el sexo).

modo, el efecto limitador del Código será una variable social y política; la violación de sus disposiciones, en la medida en que decepciona las expectativas del público, conducirá probablemente no tanto a sanciones o anulación (que en general son las opciones para los casos de infracción de la legislación) como al rechazo de la aceptación de los resultados en el nivel local (con todos los riesgos que ello representa para el orden público) y a la negativa de los observadores exteriores a «certificar» que la elección ha sido libre y justa.

Basándose en la experiencia descrita más arriba y en ejemplos tales como los reproducidos más adelante en los anexos, así como reconociendo la importancia decisiva de una solución autóctona, el siguiente modelo de Código de Conducta para las elecciones trata de destacar las principales cuestiones y categorías. Reconoce que el proceso electoral realizado con éxito e informado es responsabilidad común de todos los implicados: partidos políticos y candidatos, simpatizantes y votantes, policía y fuerzas de seguridad, gobiernos y funcionarios estatales, medios informativos y observadores. Sin embargo, los objetivos del modelo son relativamente simples: 1) proponer una norma mínima de práctica electoral apropiada, que combine elementos del derecho y la experiencia; y 2) proporcionar una base para que los gobiernos, los órganos administrativos electorales, los partidos políticos y los candidatos puedan cooperar mejor en la promoción de elecciones pacíficas e informadas.

## MODELO DE CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES

### 1. ESTADO DE DERECHO

Todos los partidos políticos y candidatos deben aceptar la autoridad de la comisión electoral nacional o de cualquier otro órgano competente, y aplicar y respetar las leyes, las normas y los reglamentos que rigen la celebración de elecciones.

Todos los partidos políticos y candidatos deben facilitar el acceso de los funcionarios de la comisión electoral nacional y de los observadores acreditados a todas sus reuniones políticas públicas y otras actividades electorales.

#### 1.1 Corrupción

Ningún partido político, candidato, agente o simpatizante debe ofrecer propinas, gratificaciones o premios a los votantes, dirigir amenazas de represalias a los electores u otros participantes en una elección, ofrecer regalos para incitar a un individuo a presentarse o no presentarse como candidato, intimidar a los electores o usurpar la identidad de los electores.

Ningún partido político, candidato, agente o simpatizante debe buscar el apoyo de cualquier funcionario público o de un funcionario de la comisión electoral nacional u otro órgano competente a fin de promover u obstaculizar la elección de un candidato.

Debe existir una distinción clara entre los intereses del Estado y los de los partidos. En particular, los miembros del partido gobernante no deben utilizar fondos o recursos estatales para fines electorales, a no ser sobre la base de igualdad con los restantes candidatos.

#### 1.2 Responsabilidades

Todos los partidos políticos y candidatos tienen la responsabilidad de asegurar el estricto cumplimiento del Código de Conducta por sus representantes, personal de la campaña electoral y simpatizantes.

Todos los partidos políticos y candidatos deben expresarse firmemente contra la violencia.

La policía tiene la responsabilidad de mantener el orden público. Al cumplir sus deberes, la policía y otros organismos de seguridad deben actuar

imparcialmente con el debido respeto a los derechos de todos los participantes en la elección. Las autorizaciones necesarias para reuniones, desfiles u otras actividades políticas debe» concederse sin discriminación y basándose en la igualdad para todos.

Los partidos políticos y los candidatos deben cooperar con los organismos de aplicación de la ley para promover un entorno electoral pacífico y proteger la seguridad y la integridad del proceso democrático.

En caso de disturbios públicos o de infracciones de la legislación electoral o el Código de Conducta, los partidos políticos, los candidatos, los agentes y los simpatizantes deben pedir la asistencia de la policía y de otras autoridades interesadas, absteniéndose en todos los casos de la adopción de medidas por sí mismos.

Todos los partidos políticos y candidatos deben respetar los derechos de los demás y adoptar todas las medidas necesarias y razonables para realizar sus campañas en un entorno pacífico.

## 2. PARTIDOS POLÍTICOS Y FINANCIACIÓN

Reconociendo que las cuestiones financieras pueden deformar el proceso electoral, conduciendo a la desconfianza del público, los partidos políticos deben considerarse vinculados por los principios de la transparencia y la notificación. Además de publicar su constitución y sus objetivos, los partidos políticos deben dar a conocer sus ingresos y activos, las fuentes de ingresos y los gastos.

En donde sea necesario para establecer o restablecer la igualdad entre los partidos, y a fin de fomentar la más amplia difusión posible de las opiniones, los gobiernos deben examinar la provisión de asistencia financiera para la realización de las campañas electorales y cualquier otra medida que pueda contribuir a la realización de un proceso electoral equitativo e informado.

## 3. PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS

Reconociendo el valor de la información y la cooperación para promover la confianza de los electores, los partidos políticos y los candidatos deben establecer medios eficaces de contacto y comunicación entre ellos mismos, con objeto de examinar las cuestiones de interés y de evitar conflictos.

Los partidos políticos y los candidatos deben dar instrucciones a sus agentes y simpatizantes para que observen la legislación electoral y el Código de Conducta, y adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento.

Todo candidato debe actuar de buena fe y dar pruebas de integridad en sus palabras y en sus actos.

Los partidos políticos deben contribuir a la educación de los electores explicando el modo de utilizar los boletines de voto y de participar en el sufragio.

#### **4. PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURA**

En la medida en que la creación y la inscripción de los partidos políticos puedan estar reglamentadas por la legislación, la ley debe permitir la representación más amplia que sea posible de las distintas opiniones y permitir sólo las restricciones razonables que sean necesarias en una sociedad democrática.

El sistema electoral y, si corresponde, los criterios que rigen la pertenencia a los partidos políticos, deben tomar en cuenta el derecho de todo individuo a participar en la vida pública y proporcionar una oportunidad razonable a todos para presentar su candidatura a una elección.

#### **5. ACTIVIDADES ELECTORALES Y PRÁCTICAS APROPIADAS DE CAMPAÑA ELECTORAL**

##### **5.1 Paz y orden público**

No se permitirá en las reuniones públicas la entrada de armas, otros objetos peligrosos, petardos y explosivos.

Los partidos políticos y los candidatos deben cuidar de que su campaña no incite a la violencia, agrave las diferencias entre los partidos, cree odios mutuos o cause tensiones entre los distintos grupos o comunidades. Deben evitarse las palabras injuriosas, provocativas o indecentes, adoptando de buena fe todas las medidas necesarias para evitar afrontamientos violentos.

Los partidos políticos, los candidatos, los agentes y los simpatizantes no deben obstaculizar o alterar reuniones organizadas por otros partidos y candidatos, ni impedir la distribución de prospectos y folletos, ni interferir en el empleo del material de los otros partidos políticos, por ejemplo, borrando o cubriendo los carteles de otros partidos. Los partidos políticos y los candidatos tiene la responsabilidad de cuidar de que sus simpatizantes no realicen actividades que probablemente conduzcan a alterar el desarrollo pacífico de la campaña electoral.

##### **5.2 Reuniones y desfiles**

Para reducir al mínimo las perturbaciones y los afrontamientos, los organizadores de reuniones, marchas, desfiles o manifestaciones de carácter político señalarán a la policía o a otra autoridad competente, así como a los

demás partidos participantes en la elección, la hora, la fecha y el lugar del acto organizado. Cumplirán los reglamentos o directivas que puedan formularse para el mantenimiento del orden público y el desarrollo del tráfico.

En el caso de que dos o más partidos propongan la organización de desfiles o manifestaciones simultáneos, deben establecer contacto mutuo para resolver pacíficamente el conflicto, buscando la mediación de una tercera parte idónea en caso necesario.

### 5.3 Prácticas apropiadas en la campaña electoral

Los partidos políticos, los candidatos y los simpatizantes deben:

- reconocer la libertad de todos para realizar campaña en las elecciones, acceder a los posibles votantes, difundir sus opiniones, celebrar reuniones públicas, tener acceso a los medios informativos, buscar sin trabas miembros y apoyo, y publicar y distribuir avisos y material electoral;
- evitar las críticas de otros partidos políticos y de sus dirigentes y candidatos que no estén ligadas a sus actividades públicas o que estén basadas en alegaciones sin verificar o deformaciones. Las críticas y las observaciones deben limitarse a las cuestiones planteadas, las políticas, los programas y la pasada actuación, respetando el derecho de los demás a mantener sus propias opiniones;
- abstenerse de toda crítica de la vida privada de los dirigentes de los partidos, los candidatos y el personal de la campaña que no guarde relación con sus actividades públicas, y evitar cualquier expresión malévola sobre el personal de la campaña basada en la raza, la religión, el sexo, el origen social, los antecedentes o cualquier otro motivo;
- respetar los derechos individuales, evitar las manifestaciones o la formación de piquetes delante del domicilio de un individuo, y cuidar de que la propiedad inmobiliaria se utilice sólo para fines electorales con permiso del propietario;
- respetar la libertad de la prensa y no perturbar ni obstaculizar la labor de los periodistas;
- respetar los límites legales que puedan establecerse respecto a los gastos electorales, el tiempo dedicado a la campaña electoral, las inscripciones en los muros, y el empleo de banderolas, carteles, carteleras, micrófonos y altavoces;
- respetar la reglamentación que pueda regir la publicidad política y el acceso a los medios informativos (prensa, televisión y radio).

Los candidatos deben asumir la responsabilidad de la labor de su personal de campaña y simpatizantes; todo el material utilizado en la campaña debe ser

aprobado expresamente por el candidato o llevar una advertencia que indique que no ha sido aprobado.

Los candidatos deben comprometerse no sólo a cumplir la legislación electoral sino también las normas de la honradez y la equidad.

## 6. MEDIOS INFORMATIVOS

Los medios informativos, como servidores del interés público, tienen la responsabilidad de informar de modo honrado e imparcial sobre los acontecimientos de la campaña electoral, asegurar que las noticias sean exactas, diferenciar claramente entre los comentarios editoriales y la exposición de hechos y evitar el sensacionalismo y la banalidad.

Al presentar temas controvertidos, los medios informativos tienen la responsabilidad de proporcionar una representación equilibrada de puntos de vista opuestos.

Los medios informativos de propiedad estatal deben cuidar en particular de asegurar la imparcialidad en sus noticias sobre las actividades electorales y de dar a todos los candidatos las mismas posibilidades de difundir su programa político.

Para contribuir a la difusión de las ideas y promover la elección informada por los electores, los medios informativos deben otorgar el acceso en condiciones de igualdad a todos los partidos políticos que cumplan las condiciones establecidas. Todos los partidos deben tener la posibilidad de realizar publicidad política en los medios informativos en condiciones de igualdad y al mínimo precio posible.

Los medios informativos pueden rechazar el material político sólo si es de mal gusto o contrario al interés y la seguridad públicos, motivando debidamente el rechazo y dando la oportunidad de efectuar los cambios necesarios.

Al presentar mensajes políticos al público, los medios informativos deben cuidar de que vayan acompañados de la advertencia o la explicación apropiadas.

Igual que los partidos políticos y los candidatos, los medios informativos son responsables del cumplimiento de la legislación y las directrices electorales.

Los medios informativos deben rectificar, con prontitud y en forma debidamente destacada, cualquier inexactitud, asegurar la corrección apropiada, presentar excusas y conceder un derecho de respuesta.

Los medios informativos deben ejercer especial cuidado para publicar los resultados de las encuestas de opinión. Han de cuidar en particular de que estén identificados los patrocinadores como organizadores y financiadores de

las encuestas de opinión, y que estén claramente descritas la metodología y la técnica de muestreo.

El personal de los medios informativos debe:

- comportarse conforme a las normas más altas de profesionalismo, defender la libertad de información en todo momento, y evitar la deformación, supresión, falsificación, presentación errónea y censura de los hechos;
- rechazar las propinas o cualquier otra gratificación que pueda influir en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales;
- evitar siempre el empleo de términos que fomenten la discriminación, el ridículo, los prejuicios o el odio.

Para promover la confianza del público deben adoptarse medidas apropiadas a fin de vigilar el acceso a los medios informativos y el comportamiento de éstos respecto a las campañas electorales.

## 7. ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES Y ESCRUTINIO

### 7.1 Administración de las elecciones

Las elecciones deben ser organizadas y administradas por funcionarios independientes, imparciales y capacitados, integrados en una comisión electoral nacional o en otra institución competente. Los administradores de las elecciones deben estar libres de interferencias del gobierno o los partidos, y disponer de fondos suficientes para permitirles cumplir sus responsabilidades. Los principios de apertura y responsabilidad, transparencia e información se aplican tanto a la administración de las elecciones como a los partidos políticos y los candidatos.

La comisión electoral nacional u otra autoridad electoral competente debe tener la responsabilidad de delimitar las circunscripciones electorales, previa consulta con los partidos y los electores.

La comisión electoral nacional u otra autoridad electoral competente debe impulsar y facilitar la inscripción de todo ciudadano que reúna las condiciones requeridas y cuidar de que ningún elector vea negado su derecho al voto, por ejemplo, por intimidación o por el mal uso de socorros o de otras ayudas.

El secreto del escrutinio debe mantenerse en todo momento. La comisión electoral nacional u otra autoridad electoral competente adoptará todas las medidas necesarias para asegurar el secreto del escrutinio, bien sea en el momento de la votación o el recuento o a través del análisis de las tendencias, por ejemplo, en los pequeños locales de voto.

En circunstancias apropiadas, la comisión electoral nacional u otra autoridad electoral competente puede ser autorizada a certificar el derecho de los partidos políticos a obtener privilegios en los medios informativos u otros derechos electorales.

## 7.2 Cooperación

Los partidos políticos y los candidatos deben cooperar con los funcionarios de administración de las elecciones para facilitar la inscripción de los votantes y comprobar y corregir las listas electorales.

Los partidos políticos y los candidatos deben cooperar con los funcionarios de administración de las elecciones para que el escrutinio se desarrolle sin trabas y de modo pacífico. Cuidarán de que los representantes autorizados de los partidos lleven las identificaciones necesarias.

Los partidos políticos y los candidatos, agentes y simpatizantes deben cooperar con los responsables de la elección para facilitar el desarrollo de todas las fases de la votación, el recuento y el anuncio de los resultados.

## 7.3 Día de la votación

Debe encontrarse un equilibrio entre la prevención de interferencias e intimidaciones, por una parte, y la realización de un proceso abierto y visible, por otra. Sólo deben tener acceso al local de voto los votantes, los funcionarios de la administración de las elecciones y los observadores acreditados, incluidos los representantes de los partidos y los medios informativos.

Deben adoptarse disposiciones especiales para permitir a los votantes discapacitados o analfabetos que ejerzan su derecho al voto por boletín secreto.

No debe permitirse la presencia de material de propaganda electoral en ningún local de voto y no debe realizarse ninguna actividad de campaña el día de la votación en donde la legislación la prohíbe o a una distancia de un local de voto inferior a la prescrita por la ley.

Los militares u otro personal responsable de la seguridad en los locales de voto deben cuidar de que su presencia no interfiera con el derecho de los votantes a votar libremente y en secreto.

## 7.4 Observadores nacionales

Sujeta sólo a la reglamentación razonable de la comisión electoral nacional u otra autoridad competente, la observación nacional de las elecciones estará abierta a los ciudadanos, los partidos, los medios informativos y las organizaciones interesadas, como un aspecto del derecho básico a participar en la vida pública.

La comisión electoral nacional u otra autoridad electoral competente cuidará de que los observadores de las elecciones estén acreditados y dotados de la documentación apropiada.

Todas las fases del proceso electoral deben estar abiertas a la observación, inclusive la inscripción de los electores, la campaña, el funcionamiento de los locales de voto durante la votación, las operaciones de recuento en cada local de voto, el recuento de los boletines y la verificación (comprendido el examen de las demandas formuladas por los candidatos o sus representantes) en cada nivel.

Para cumplir su función, los observadores deben gozar de libertad de desplazamiento, de libertad para recibir y comunicar información, y de acceso a los locales y documentos pertinentes. Todo observador acreditado debe tener libertad para establecer contactos con cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar, y asistir a todas las actividades relacionadas con la elección.

Los observadores no deben interferir en ninguna etapa de la votación. Pueden aceptar quejas de los candidatos y remitirlas a los funcionarios competentes de administración de las elecciones.

## 7.5 Observadores internacionales

Las elecciones pueden estar también abiertas a la observación internacional, conforme a las normas internacionales aceptadas y a las disposiciones generales relativas a los observadores nacionales.

Los observadores internacionales pueden incluir representantes de los gobiernos y las organizaciones internacionales, parlamentarios, representantes de organizaciones internacionales no gubernamentales o personas particulares. Todos los organismos que envíen observadores deben tener libertad para elegirlos.

Los observadores internacionales deben adoptar una actitud de neutralidad respecto al proceso electoral y en su relación con las autoridades nacionales, los partidos, los candidatos, los electores y los medios informativos.

Los observadores internacionales deben considerarse ligados por los principios de la transparencia y la apertura, y evitar cualquier aspecto de conflicto de intereses durante su presencia en la elección.

Los observadores internacionales deben cumplir en todo momento las leyes nacionales y el Código de Conducta.

Los observadores internacionales deben basar sus conclusiones en datos verificables y objetivos, y aplicar las normas internacionales para evaluar el resultado de una elección.

## 7.6 Resolución de conflictos

La comisión electoral nacional u otra autoridad electoral competente debe facilitar medios imparciales, rápidos y eficaces para la resolución de conflictos e irregularidades en la campaña y en la administración de las elecciones. Deben adoptarse las medidas necesarias para tener la seguridad de que los procedimientos de resolución de conflictos sean conocidos por todos los participantes en la elección.

Los partidos políticos, los candidatos y otras personas no abusarán del procedimiento de presentación de quejas.

## 8. RESULTADOS

Todos los partidos políticos, candidatos, agentes y simpatizantes deben aceptar el resultado de una elección realizada conforme a la ley y reconocer la autoridad del gobierno constitucionalmente establecido.



## Anexos

### Códigos de conducta para las elecciones



## Anexos

1. Código de Conducta para las elecciones en la Región sometida a la administración transitoria de las Naciones Unidas en Eslavonia oriental, Baranja y Srem occidental (UNTAES).....	85
2. Liberia: Código de Conducta especial para las elecciones de 1997.....	96
3. Pakistán: Código de Conducta para los partidos políticos y los candidatos a las elecciones generales de 1997. . . . .	99
4. Bangladesh: Código de Conducta para las elecciones de 1996	103
5. Bosnia y Herzegovina: Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa - Reglamentos de la Comisión Electoral Provisional (1996).....	106
Código de Conducta electoral para los partidos políticos, los candidatos y los agentes electorales. . . . .	106
Reglamento relativo a las obligaciones de los gobiernos en relación con los medios informativos en Bosnia y Herzegovina.....	107
Normas de conducta profesional para los medios informativos y los periodistas.....	108
Comisión de expertos en medios informativos (extractos).....	109
Reglamento para los observadores internacionales de las elecciones.....	110
6. India: modelo de Código de Conducta de 1996. . . . .	112
7. St Kitts y Nevis: Código de Conducta para el proceso político de 1995.....	116
8. República Unida de Tanzania: directrices para las elecciones de 1995.....	119
Directrices para los medios de propiedad estatales en el curso de la campaña electoral.....	119
Directrices para los medios informativos privados. . . . .	121
9. Palestina: Declaración de principios sobre las disposiciones provisionales de autonomía, anexo II, Protocolo relativo a las elecciones, 1993.....	123

10. Panamá: Compromiso de Santa María La Antigua, Compromiso Ético Electoral, Comisión, «Justicia y Paz», Panamá, septiembre de 1993.....	132
11. Camboya: Código de Conducta de 1993.....	134
12. Ghana: Código de Conducta para los partidos políticos participantes en las elecciones generales de 1992 Elections 1992.....	136
13. Guyana: Directrices para los medios informativos y los partidos políticos (1992).....	139
14. Seychelles: Código de Conducta para los partidos políticos y sus miembros y simpatizantes en el curso de una elección o referéndum (1992).....	142
15. Bangladesh: Código de Conducta que deben aplicar los partidos políticos (1991).....	145
16. OSCE: Código de Conducta para la observación de elecciones.....	147

**ANEXO 1:**

**CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES EN LA REGIÓN  
SOMETIDA A LA ADMINISTRACIÓN TRANSITORIA DE LAS  
NACIONES UNIDAS EN ESLAVONIA ORIENTAL, BARANJA Y SREM  
OCCIDENTAL (UNTAES)<sup>254</sup>**

**Preámbulo**

*Considerando* las circunstancias especiales en las que han de celebrarse las elecciones,

*Habida cuenta* de la legislación pertinente de la República de Croacia y de los instrumentos y obligaciones internacionales aplicables,

*Por común acuerdo* de los interesados, el Administrador Transitorio (denominado en adelante el «AT»), cuyos poderes derivan del Acuerdo básico sobre la Región de Eslavonia oriental, Baranja y Srem occidental (S/1995/951) y la resolución 1037 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (denominada en adelante «RES 1037(1996)»), promulga el presente Código de Conducta para la elección de los miembros de los órganos representativos del autogobierno local, de la administración local y de las unidades autónomas de Eslavonia oriental, Baranja y Srem occidental (denominadas en adelante la «Región»):

**PARTE I**

Partidos políticos, miembros de los partidos, candidatos y simpatizantes

1. Todos los partidos políticos registrados, los miembros de los partidos, los candidatos y sus simpatizantes promoverán condiciones que conduzcan a la realización de elecciones libres y justas y al establecimiento de un clima de tolerancia democrática, en el que pueda tener lugar la actividad política sin miedo a la coacción, la intimidación o las represalias.
2. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben impulsar activamente a sus miembros y simpatizantes a cumplir todas las disposiciones del presente Código. Los partidos y los candidatos establecerán la debida disciplina entre los dirigentes de los partidos y sus empleados, candidatos, miembros y simpatizantes y les impedirán que cometan cualquier violación de la legislación electoral croata y de las reglas y procedimientos establecidos por el Comité conjunto de aplicación sobre las elecciones (denominado en adelante el «CCA»), incluido el presente Código de Conducta.
3. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben reconocer la autoridad del AT conforme a la RES 1037, por intermedio del CCA, para organizar las elecciones, prestar asistencia en su realización y certificar los resultados. Los partidos registrados y los candidatos:

<sup>254</sup> Publicado bajo la autoridad del Administrador Transitorio, Asuntos Públicos de la UNTAES, Vukovar, abril de IW7.

- a) Aplicarán y respetarán las reglas y procedimientos establecidos por el CCA;
  - b) Facilitarán el acceso de los funcionarios electorales del CCA y de los vigilantes de las elecciones a todas las reuniones políticas y otras actividades electorales;
  - c) Adoptarán todas las medidas posibles para garantizar la seguridad de los miembros del CCA, los funcionarios electorales y los vigilantes de las elecciones, protegiéndoles contra insultos, daños o amenazas en el curso del cumplimiento de sus funciones oficiales;
  - d) Asegurarán la presencia y la participación de los miembros del CCA, los funcionarios electores y los vigilantes de las elecciones en las reuniones de cualquier comité de enlace de partido y en otros foros convocados por el CCA o en su nombre.
4. Todos los partidos políticos registrados y sus miembros, candidatos y simpatizantes se comprometen a:
- a) Promover elecciones libres y justas;
  - b) Fomentar la libre expresión de la voluntad de los electores;
  - c) Condenar públicamente la violencia y la intimidación;
  - d) Rechazar cualquier forma de discriminación basada en la raza, el sexo, la etnia, el idioma, la clase o la religión, en relación con las elecciones y la actividad política;
  - e) Dar amplia publicidad al presente Código;
  - f) Difundir información exacta sobre el procedimiento electoral.
5. Los partidos políticos registrados y los candidatos no realizarán prácticas que corrompan o violen la integridad del proceso electoral, tales como la corrupción y la intimidación de los electores, y la inducción a una persona para que vote sabiendo que no está autorizado a hacerlo.
6. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben promover un entorno en el que puedan realizarse las elecciones de modo que sean equitativas, tanto en el curso de la campaña electoral como en el día de la votación. En este día, los partidos y los candidatos deben respetar el secreto y la integridad del escrutinio. Cooperarán con los funcionarios responsables de la elección para asegurar la votación pacífica y ordenada y la libertad total de los electores para que ejerzan su derecho al voto sin estar sometidos a cualquier molestia, perturbación o intimidación.
7. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos tienen derecho a presentar sus ideas y sus principios políticos sin intimidación ni amenaza. Sin embargo, los partidos y los candidatos no crearán una atmósfera que conduzca a la intimidación y al acoso al comportarse de un modo que pueda incitar a la violencia. Los partidos y los candidatos evitarán la publicación de alegaciones falsas, exageradas o difamatorias acerca de la conducta personal de cualquier otro partido o candidato.
8. Siempre que obtengan la aprobación del AT, todos los partidos políticos registrados y los candidatos tienen derecho a celebrar reuniones públicas, manifestaciones, marchas y otros acontecimientos públicos siempre que se realicen en

un clima pacífico. Se dará notificación por escrito a la Unidad Electoral de la Administración Transitoria de las Naciones Unidas para Eslavonia oriental, Baranja y Srem occidental (denominada en adelante «UNTAES») por lo menos 72 horas antes de la fecha prevista de una reunión, manifestación, marcha u otro acontecimiento público análogo. La Unidad Electoral de la UNTAES cursará entonces la notificación al jefe local de la Fuerza de Policía de Transición. Los partidos políticos y los candidatos no recibirán la aprobación de celebrar reuniones públicas si circunstancias previas y actuales muestran que se producirá una amenaza al orden público, la salud pública o la seguridad de personas y bienes. Los partidos políticos y los candidatos no recibirán la aprobación para celebrar esos acontecimientos en forma simultánea o en estrecha cercanía a acontecimientos políticos análogos organizados por otros partidos o candidatos. Queda estrictamente prohibido llevar o mostrar armas o materiales que puedan utilizarse como armas en las reuniones políticas, las manifestaciones, las marchas, los desfiles y los locales de voto, y en cualquier reunión de carácter político.

9. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben respetar el derecho de los demás partidos y candidatos a realizar su campaña en un entorno pacífico y a tener acceso a los posibles electores y buscar su apoyo sin miedo a represalias. Los partidos políticos y los candidatos no deben recurrir a la violencia o a la intimidación, ni incitar a otros a hacerlo, contra otros partidos, candidatos o simpatizantes.

10. Todo partido político registrado, candidato, asociación nacional, organización internacional o particular tiene derecho a presentar una queja sobre el proceso electoral ante la Comisión Electoral Local (denominada en adelante la «CEL») y ante la Oficina electoral local correspondiente de la UNTAES. La CEL, con asistencia de la Oficina Electoral local de la UNTAES tratará de resolver las quejas de modo informal. Todas las quejas que se relacionen con violaciones graves de los reglamentos y procedimientos establecidos por el CCA o las violaciones de la legislación electoral croata serán sometidas a la Unidad Electoral de la UNTAES en Vukovar, que transmitirá la queja a la Comisión de Apelación Electoral (denominada en adelante la «CAE»). La CAE transmitirá una opinión motivada con las recomendaciones correspondientes al AT, por intermedio del CCA. Los partidos, los candidatos, las asociaciones nacionales, las organizaciones internacionales y los particulares no deben abusar del derecho a presentar quejas formulando declaraciones falsas, frívolas o vejatorias.

11. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos no deben convocar ni celebrar actividades políticas públicas en la Región después de medianoche, 24 horas antes del día de la elección, hasta el cierre de los locales de voto el día de la elección. No deben utilizar la radio, la televisión o los periódicos después de medianoche, 24 horas antes del día de la elección, para promover u oponerse a un partido político registrado dado o a la elección de un determinado candidato.

12. Todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben dar seguridades a los simpatizantes y electores acerca de la imparcialidad del CCA y del secreto y la integridad de la votación y del escrutinio.

13. Aunque los partidos políticos registrados y los candidatos pueden presentar quejas respecto al proceso electoral, una vez resueltas o transmitidas todas las quejas, todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben aceptar el resultado de las elecciones una vez certificado por el AT.

## PARTE II

## Funcionarios electorales

1. Esta parte del Código se aplicará a todos los funcionarios electorales implicados en la realización de las elecciones en la Región, incluidos los que trabajan para la UNTAES.
2. Al realizar sus tareas conforme al presente Código, los funcionarios electorales, de la UNTAES y los órganos electorales tendrán debidamente en cuenta la legislación croata sobre el desarrollo de las elecciones, incluidos, si son aplicables, los procedimientos y reglas de verificación de las elecciones. En el presente Código, nada anula ni modifica en modo alguno la autoridad del AT establecida, entre otras cosas, por la RES 1037(1996).
3. Todos los funcionarios electorales deben promover la existencia de condiciones que lleven a la realización de elecciones libres y justas, en las que se respete el secreto y la integridad del escrutinio. Todos los funcionarios electorales se comprometen a:
  - a) Abstenerse de influir políticamente en ningún elector;
  - b) Realizar todos los deberes y funciones con cuidado, competencia y cortesía;
  - c) Mantener estricta imparcialidad en el desarrollo de sus deberes y funciones y abstenerse de cualquier acción, actitud, comportamiento o expresión que pueda dar cualquier otra impresión;
  - d) Rechazar y condenar todo acto de intimidación, fuerza, acoso sexual, hostilidad, lesión, discriminación o amenaza de represalias contra cualquier persona o daño a cualquier propiedad que pueda alterar o influir en el desarrollo o el resultado de las elecciones;
  - e) Rechazar y condenar cualquier forma de discriminación basada en la raza, el sexo la etnia, el idioma, la clase o la religión en relación con las elecciones y la actividad política.
4. Los funcionarios electorales no cometerán ni tratarán de cometer ningún acto de corrupción. Entre esos actos figura la realización u omisión de un acto en el cumplimiento de sus obligaciones o en conexión con las mismas a cambio de dinero, un regalo o una promesa de recompensa por un candidato, un partido político registrado o cualquier representante o agente de un candidato o partido. Los funcionarios electorales harán todo lo posible para oponerse o combatir cualquier acto de corrupción que hayan descubierto en el cumplimiento de sus funciones.
5. Los funcionarios electorales harán todo lo posible para asistir a las reuniones, las clases de formación o los talleres que se organicen para facilitar el cumplimiento de sus funciones.
6. Todos los funcionarios electorales deben aceptar la autoridad del CCA para el desarrollo de las elecciones y no deben impedir el acceso de sus miembros en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
7. Todos los funcionarios electorales deben aceptar el papel de los representantes debidamente designados por los partidos políticos registrados y los candidatos y su derecho a poner objeciones a procedimientos irregulares.

8. Durante el periodo electoral, queda prohibido a los funcionarios electorales presentarse candidatos a las elecciones o figurar en la lista de un partido para las elecciones, trabajar o ser pagado por cualquier partido o candidato en relación con las elecciones, desempeñar un cargo en un partido o llevar cualquier ropa o emblema susceptible de ser asociado con un partido o candidato.

9. Todos los funcionarios electorales deben proporcionar al personal de la UNTAES toda la asistencia necesaria para el cumplimiento de sus deberes y deben prestar asistencia activa en las campañas de educación de los electores. No deben impedir a los partidos políticos que desarrollen libremente sus campañas. Todos los funcionarios electorales deben mantener la integridad y el secreto del escrutinio en todo momento y no deben interferir directa ni indirectamente en el libre ejercicio del derecho electoral de una persona. Deben proteger todo el material electoral que se les confíe y prestar asistencia a todos los observadores, vigilantes y supervisores en el cumplimiento de sus deberes.

### PARTE III

#### Medios informativos

##### Sección I

#### Cobertura de las elecciones por los medios informativos

1. Las autoridades locales y los medios informativos en toda Croacia deben promover condiciones que permitan la libertad de los medios informativos, y la cobertura equitativa, precisa e imparcial por los medios informativos, y que protejan a los partidos políticos registrados y a los candidatos contra la censura política, las ventajas injustas y el acceso desigual a los medios informativos en el curso de las elecciones.

2. En el momento de validar las elecciones, el AT tomará en cuenta la cobertura de las elecciones por los medios informativos como factor contribuyente a la realización de elecciones libres y justas.

3. Las autoridades locales y la UNTAES deben cuidar de que los periodistas y otros miembros de la prensa, de la Región o fuera de ella, gocen de libertad de desplazamiento y de la posibilidad de realizar sin trabas sus actividades profesionales de cobertura de las elecciones en la Región. No estarán sometidos a penas de prisión, actos de acoso o interferencias de cualquier tipo en el desarrollo de sus actividades profesionales legítimas.

4. La libertad de información sobre los partidos, los candidatos y el proceso electoral no será objeto de ninguna censura. No se aplicará ninguna sanción a los periodistas, redactores en jefe, publicaciones y estaciones de radiotelevisión por las opiniones expresadas acerca de los partidos, los candidatos y el proceso electoral, a menos que esas expresiones constituyan una incitación o faciliten la incitación al odio o la violencia.

5. Las autoridades locales y la UNTAES permitirán a los medios informativos que tengan acceso al público con objeto de investigar y presentar información sobre las elecciones.
6. En toda Croacia, los medios informativos deben garantizar a todos los partidos políticos registrados y a los candidatos a las elecciones de la Región un acceso equitativo a la prensa, la radio y la televisión. Comprenderá el acceso a los anuncios pagados y a las informaciones, los espacios en la prensa escrita, el tiempo dedicado a la cobertura en la radiotelevisión, la equidad en lo que respecta a los emplazamientos y las horas de difusión, y otras medidas apropiadas.
7. Los medios informativos deben tratar de asegurar que la información difundida es precisa, completa, equitativa e imparcial. Deben establecer una clara distinción entre la información fáctica y los comentarios editoriales y evitar la deformación, la supresión, la falsificación, la deformación de los hechos y la censura. Además, los periodistas, redactores en jefe, publicaciones y estaciones de radiotelevisión tienen la obligación de rectificar con prontitud cualquier inexactitud, en forma destacada, garantizar la corrección apropiada y las excusas, y permitir el derecho de réplica.
8. Aunque en cualquier campaña electoral pueden producirse críticas de los partidos políticos y los candidatos, los medios informativos deben evitar expresiones que fomenten el odio racial, étnico o religioso o que inciten a la discriminación, el ridículo, los prejuicios, la violencia o el odio.
9. Los medios informativos deben evitar la promoción de partidos y candidatos que alienten la violencia o el odio o que formulen alegaciones falsas, injuriosas o difamantes acerca de la conducta personal de otro partido o candidato.
10. Los medios informativos deben mantener las máximas normas profesionales y éticas en todo momento. No deben aceptar propinas ni cualquier otra gratificación que podrían influir en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales. Deben tratar de proteger las fuentes de información.

## Sección 2

### Vigilancia de los medios informativos

1. La Comisión de Expertos en Medios Informativos (denominada en adelante la «CEMI») es establecida por el CCA como órgano consultivo del CCA para asegurar que los partidos políticos registrados, los candidatos y los medios informativos cumplen sus obligaciones respecto a la cobertura de las elecciones tal como se indica en el presente Código. La CEMI ejercerá sus funciones por intermedio del CCA.
2. No más tarde de cinco días después del día de la elección, la CEMI presentará un informe final al CCA y al AT con una evaluación de la cobertura de las elecciones por los medios informativos y del efecto de esa cobertura en la celebración de elecciones libres y justas.
3. Los miembros de la CEMI son designados a título personal. La CEMI estará formada por:
  - a) Un presidente, nombrado por el CCA;

- b) Un miembro nombrado por el Gobierno de la República de Croacia y otro nombrado por la comunidad serbia local;
  - c) Dos periodistas nombrados por el CCA, uno originario de la Región y otro no perteneciente a la Región;
  - d) Un miembro nombrado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa que actúe como observador;
  - e) Un miembro nombrado por la UNTAES.
4. La CEMI gozará del apoyo de la UNTAES. Se reunirá con regularidad en la sede de la UNTAES en Vukovar. La CEMI podrá reunirse en un lugar distinto de Vukovar si el presidente lo estima necesario para facilitar su labor.
5. Toda recomendación formulada por la CEMI estará basada en el consenso de sus miembros. Si no puede alcanzarse el consenso y si hay empate de votos, el voto del presidente será decisivo.
6. La CEMI asesorará al CCA y formulará recomendaciones sobre aspectos de procedimiento relativos a la cobertura de la elecciones por los medios informativos, incluidas recomendaciones sobre la resolución de problemas. La CEMI tendrá que promover y controlar:
- a) La acreditación de periodistas extranjeros en la Región;
  - b) El acceso equitativo a los medios informativos por todos los partidos políticos registrados y candidatos. Se establecerá un calendario detallado en consulta con los medios informativos para conceder igual espacio de radio y televisión y espacio impreso a todos los partidos políticos registrados y candidatos;
  - c) El cumplimiento de la obligación de las autoridades locales y la UNTAES de garantizar la seguridad de los periodistas y la realización sin obstáculos de sus actividades profesionales;
  - d) El comportamiento de los medios informativos, obligados a asegurar una cobertura adecuada y precisa, así como el acceso equitativo de todos los partidos políticos registrados y candidatos.
7. La CEMI intervendrá para resolver de modo informal todos los problemas planteados en el curso de su trabajo. Si el problema no puede resolverse, lo remitirá al CCA.
8. La CEMI remitirá al CCA todos los problemas que constituyan violaciones graves de la legislación electoral croata, el presente Código de Conducta y los restantes reglamentos y procedimientos establecidos por el CCA. La CEMI facilitará al CCA la descripción del problema, indicará las medidas adoptadas y, si corresponde, formulará una recomendación sobre el modo de resolver el problema. Esas recomendaciones pueden incluir, la difusión de retractaciones y/o excusas y la anulación de privilegios. En función de la naturaleza del problema, el CCA puede resolverlo, remitirlo al AT o pedir a la CAE que se pronuncie.

## PARTE IV

### Protección de los derechos electorales

#### Sección 1

##### Derecho a presentar quejas

1. Las quejas pueden ser presentadas por:
  - a) las oficinas electorales locales de la UNTAES,
  - b) las comisiones electorales,
  - c) los partidos políticos registrados,
  - d) los candidatos,
  - e) las asociaciones nacionales y organizaciones internacionales,
  - f) los particulares.

#### Sección 2

##### Procedimiento para la presentación de quejas

1. Las quejas deben presentarse en primer lugar a la CEL o a la oficina electoral local de la UNTAES.
2. Al ejercer sus poderes y cumplir sus deberes conforme al presente Código y otros instrumentos pertinentes, los funcionarios y órganos electorales de la UNTAES tratarán de cooperar plenamente y de coordinar sus actividades con los órganos croatas autorizados correspondientes, en particular con la Comisión Electoral de la República de Croacia y el Tribunal Constitucional de la República de Croacia.
3. Las quejas relativas a irregularidades en el procedimiento de designación de candidatos, la campaña, la votación, el recuento y la elección deben presentarse en el plazo de 48 horas a partir de la fecha de:
  - a) La presunta violación que constituye la base de la queja o
  - b) La recepción de la prueba escrita a la que se refiere la queja.
4. Las quejas deben presentarse por escrito, firmadas por el demandante. Cada queja debe comprender los siguientes datos:
  - a) Nombre, dirección, y, si es posible, números de teléfono del demandante;
  - b) Declaración completa y detallada de la naturaleza de la queja;
  - c) Descripción completa y detallada de todos los datos pertinentes en los que el demandante basa su queja;
  - d) Nombres, direcciones y números de teléfono, si corresponde, de todos los testigos pertinentes que puede presentar el demandante en apoyo de la queja.
5. Las quejas pueden presentarse en cualquier idioma de uso común en la zona de la Región en la que tienen lugar las elecciones, o en inglés.

6. En el momento en que la Oficina electoral local de la UNTAES y la CEL reciben una queja deberán:
  - a) Tratar de resolver la queja de modo informal en el plazo de 48 horas, o
  - b) Remitir inmediatamente la queja a la Unidad Electoral de la UNTAES en Vukovar si la queja se refiere a una violación de la legislación croata o a una violación grave de los reglamentos y procedimientos establecidos por el CCA.
7. No se recibirán quejas anónimas.
8. Todas las quejas serán dadas a conocer.

### Sección 3

#### Destino de las quejas

1. Una vez recibida por la Unidad Electoral de la UNTAES, cada queja será inmediatamente examinada para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Sección 2. En el caso de que la queja no cumpla los requisitos de la Sección 2, el demandante será notificado y deberá presentar información adicional para cumplir los requisitos de la Sección 2. Toda queja que cumpla los requisitos de la Sección 2 recibirá un número de expediente.
2. Una vez registrada la queja, la Unidad Electoral de la UNTAES dispondrá, si corresponde, de 48 horas para pedir a la CAE que se pronuncie.

### Sección 4

#### Comisión de Apelación Electoral

1. La CAL es establecida y nombrada por el CCA como órgano independiente para pronunciarse sobre las quejas relativas a las elecciones. Presenta opiniones motivadas y recomendaciones al AT, que tiene la autoridad final para resolver todas las quejas electorales.
2. La CAE estará formada por cinco miembros nombrados por el presidente del CCA en consulta con sus miembros:
  - a) Dos magistrados u otros juristas de Croacia;
  - b) Dos magistrados u otros juristas de la comunidad serbia local;
  - c) Un juez internacional u otro jurista con experiencia en elecciones que actuará de Presidente. El Presidente decidirá sobre todas las cuestiones de procedimiento.
3. La CAE tendrá su sede en Vukovar. El presidente puede decidir la celebración de sesiones de la CAE en un lugar distinto a su sede oficial si lo considera necesario para facilitar su funcionamiento. En tales casos, la CAE celebrará sus sesiones en el lugar en donde se han producido los hechos examinados.
4. La CAE se beneficiará del apoyo de la Unidad Electoral de la UNTAES. La UNTAES proporcionará asesoramiento jurídico de su personal para investigar y preparar proyectos de dictámenes sobre las quejas sometidas a examen de la CAE.

5. La CAE proseguirá sus actividades hasta que todas las quejas hayan sido objeto de una decisión y después será disuelta por el CCA. No más tarde de cinco días después del día de la elección, el presidente de la CAE presentará un informe final al CCA y al AT destacando los tipos de problemas planteados en las quejas, el modo de resolverlos por parte de la CAE y una evaluación global de su efecto en la celebración de elecciones libres y justas.

## Sección 5

### Jurisdicción de la Comisión de Apelación Electoral

1. La CAE se ocupará de quejas relativas a:
  - a) Violaciones de la legislación electoral croata, incluyendo, pero sin limitación: la ley relativa a la elección de los miembros de los órganos representativos del gobierno autónomo local, la administración local y los servicios autónomos;
  - b) Violaciones graves del presente Código de Conducta;
  - c) Violaciones graves de otros reglamentos o procedimientos establecidos por el CCA.
2. La CAE puede dar asesoramiento al AT, por intermedio del CCA, o establecer un procedimiento con vistas a facilitar el proceso electoral.
3. La CAE se dirigirá al CCA si decide que las situaciones que se han producido exigen modificaciones de los reglamentos y procedimientos establecidos por el CCA.
4. La CAE tratará de pronunciarse sobre cualquier queja en las 48 horas siguientes a su registro por la Unidad Electoral de la UNTAES.
5. La CAE puede recomendar el rechazo de una queja en cualquier momento después de su presentación si se determina que carece de base o que sale de la jurisdicción de la CAE.
6. Para ocuparse de una queja, la CAE contará al menos con la asistencia del presidente y de dos de sus miembros. Se exigirá la presencia de todos los miembros de la CAE para decidir asuntos de particular importancia, conforme a la decisión del presidente.
7. La CAE puede pedir testigos, consultar con las autoridades locales y pedir todas las pruebas que considere necesarias.
8. La CAE expresará su opinión escrita sobre todas las quejas presentadas. Estas opiniones contendrán recomendaciones dirigidas al AT, por intermedio del CCA, sobre las medidas que corresponda adoptar.
9. Las decisiones de la CAE serán públicas, mientras que sus deliberaciones serán privadas y permanecerán secretas.
10. Toda decisión relativa a una queja se adoptará por consenso de los miembros participantes. Si no puede alcanzarse un consenso y se produce empate de votos, el voto del presidente será decisivo.

## Sección 6

### Dictámenes y recomendaciones

1. Al pronunciar un dictamen, la CAE tendrá en cuenta los elementos siguientes:
  - a) La responsabilidad de los dirigentes de los partidos por sus acciones y por las de sus miembros;
  - b) La responsabilidad de los candidatos inscritos en las listas de los partidos por sus acciones y por las de sus simpatizantes;
  - c) La responsabilidad de los candidatos independientes por sus acciones y por las de su simpatizantes;
  - d) La responsabilidad de los funcionarios electorales por sus acciones.
2. Todos los dictámenes contendrán recomendaciones sobre las medidas apropiadas que han de tomarse respecto a la queja. En función de los elementos del caso sometido a examen, la CAE puede recomendar:
  - a) La adopción de medidas para rectificar hechos que han conducido a la violación de la legislación electoral croata, el presente Código y otros reglamentos y procedimientos establecidos por el CCA. Esas medidas pueden incluir la obligación de poner fin a la actividad en cuestión o, en caso de omisión, de realizar una actividad;
  - b) La adopción de medidas respecto a una persona, un partido político registrado, un funcionario electoral o una asociación que ha violado la legislación electoral croata, el presente Código y los reglamentos y procedimientos establecidos por el CCA, inclusive la destitución de un funcionario electoral del puesto que ocupa;
  - c) La anulación del resultado de una elección en una determinada circunscripción electoral y la fijación de una fecha para otra elección.
3. Corresponde al AT la decisión final respecto a todas las quejas relativas a violaciones electorales. Después de examinar cualquier recomendación formulada por la CAE, el AT adoptará las medidas que considere necesarias.

### Disposiciones finales

1. En caso de discrepancia entre las versiones inglesa y croata del presente Código, la versión inglesa hace fe.
2. El presente Código de Conducta entrará en vigor después del anuncio oficial por el AT de la fecha de la elección para la región de Eslavonia oriental, Baranja y Srem occidental.

Dado en Vukovar, República de Croacia, el 5 de marzo de 1997

JACQUES PAUL KLEIN, Administrador Transitorio para  
Eslavonia oriental, Baranja y Srem occidental

**ANEXO 2:**  
**LIBERIA: CÓDIGO DE CONDUCTA ESPECIAL**  
**PARA LAS ELECCIONES DE 1997**

1. La Comisión Electoral Independiente ha acordado que todos los partidos políticos oficialmente registrados y sus dirigentes, miembros y simpatizantes, cumplirán el presente Código de Conducta electoral en interés de la celebración de elecciones libres y justas en las elecciones especiales de 1997 en Liberia.

2. El derecho fundamental a la elección libre y justa, incluida la libertad de hacer campaña en todo el país, es una prerrogativa de todos los partidos políticos oficialmente reconocidos y de las personas que, en virtud del presente Código de Conducta, gozan de ese derecho.

3. El derecho y la libertad de cada partido político a hacer campaña y difundir sus mensajes, ideas y programas políticos libremente y sin temor u obstáculos serán respetados por todos los demás partidos políticos. Para ese fin, todos los partidos contrincantes y sus candidatos respetarán las siguientes reglas:

a) Intimidación y coacción

Todos los partidos políticos oficialmente registrados y reconocidos tienen libertad para funcionar sin miedo a la intimidación o a la coacción por los partidos políticos rivales u otros intereses establecidos. Por consiguiente, los actos de intimidación o coacción, de cualquier tipo, quedan prohibidos y todos los partidos políticos participantes adoptarán las medidas apropiadas para destacar y reforzar la prohibición de tales actos.

b) Prohibición de armas

Queda aquí reiterada y será estrictamente aplicada la prohibición existente de llevar armas de cualquier tipo. Por consiguiente, la posesión y empleo de cualquier tipo de arma, o de cualquier instrumento que pueda utilizarse como un arma, será un delito sancionable, en particular en una reunión, manifestación, desfile o demostración de carácter político. Los dirigentes de los partidos y coaliciones deben sensibilizar a los miembros respecto a esta prohibición, que debe imprimirse y difundirse en los manuales, las instrucciones y las órdenes de los partidos y la coalición.

c) Manifestaciones y reuniones políticas

Todos los partidos evitarán cualquier coincidencia, en tiempo o lugar, de sus manifestaciones, reuniones y marchas con las de otros partidos. Por consiguiente, todos los partidos tendrán la obligación de someter a la Comisión, y también de publicar con 72 horas por lo menos de anticipación, detalles de sus manifestaciones o desfiles públicos en cualquier distrito o localidad. También deberán actuar de enlace con el magistrado de distrito electoral pertinente y cooperar con el mismo, cumpliendo todas las órdenes destinadas a evitar choques o confrontaciones.

Todos los partidos y sus miembros y simpatizantes evitarán interferir u obstaculizar las reuniones, manifestaciones y desfiles de otros partidos y para ello actuarán de buena fe en todo momento en lo que respecta a los discursos, emisiones radiotelevisadas, declaraciones de prensa, carteles, etc., evitando el empleo de palabras ofensivas o injuriosas utilizadas para ofender o incitar a la violencia.

d) Acceso igual y equitativo

Todos los partidos políticos, y en particular sus dirigentes, cuidarán escrupulosamente de asegurar la libertad e igualdad de acceso de los demás partidos a todos los posibles electores en los lugares públicos, los campamentos o centros de recepción en los que se produzca la concentración de electores. También cumplirán las directrices destinadas a reglamentar y controlar el acceso por todos los partidos a los medios de comunicación públicos existentes.

Todos los partidos políticos gozarán de acceso igual y equitativo a la radio y a otros medios de comunicación colectiva, al objeto de garantizar a todos los candidatos el «mismo terreno de juego». Por consiguiente, la Comisión Electoral Independiente establecerá directrices firmes para reglamentar y controlar el acceso por los partidos a todos los medios de comunicación públicos existentes.

Todos los partidos designarán a sus representantes para asistir por lo menos una vez cada semana a las reuniones de instrucción presididas por la Comisión a fin de debatir las preocupaciones relativas a la inscripción de electores o la campaña. Además, los dirigentes de los partidos o coaliciones asistirán a una reunión semanal presidida por el Presidente de la Comisión Electoral Independiente. También podrán celebrarse reuniones de urgencia a petición del Presidente de la Comisión, si surge la necesidad.

Se espera que todos los partidos se comporten de modo responsable. Para ello, los partidos no abusarán del derecho a presentar quejas ni formularán, de modo intencionado o malévolo, quejas falsas, frívolas e insultantes contra sus rivales.

e) Secreto del escrutinio

Todos los partidos políticos deben resaltar constantemente ante sus partidarios y todos los electores que el escrutinio será secreto, de modo que no haya temor a sufrir perjuicios. Además, todos los partidos recordarán constantemente a sus partidarios la necesidad de observar la legislación electoral, el presente Código de Conducta y todos los demás reglamentos promulgados por la Comisión en relación con el desarrollo de las presentes elecciones. Los partidos están obligados a educar a sus partidarios en el sentido de que la falsificación de los votos por cualquier tipo de maniobra es un delito que acarrea sanciones legales graves y aplicables, bien sea para el autor o para el cómplice.

f) Ejercicio de influencia indebida

Cualquiera que sea la tentación, los partidos políticos no recurrirán a la obtención de votos por la ocupación forzosa de los locales de voto o por la realización de otras actividades ilegales en los locales de voto.

Los partidos no tratarán de influir en el resultado del escrutinio mediante la entrega de gratificaciones económicas o prometiendo una recompensa a los funcionarios electorales. Todas las personas, incluidos el donante y el receptor, deben estar al tanto de que se trata de un delito electoral grave que lleva consigo sanciones aplicables.

**ANEXO 3:**

**PAKISTÁN: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS Y LOS CANDIDATOS A LAS ELECCIONES GENERALES  
DE 1997**

Comisión Electoral del Pakistán  
Notificación

Islamabad, 17 de diciembre de 1996

S.R.O. 1376(1 )/96. Conforme a las disposiciones del artículo 218(3) de la Constitución de la República Islámica del Pakistán, la Comisión Electoral se complace en establecer el siguiente Código de Conducta para los partidos políticos y los candidatos competidores para las elecciones generales de 1997:

Código de Conducta para los partidos políticos  
y los candidatos competidores para las  
elecciones generales de 1997

- 1) Los partidos políticos no difundirán ninguna opinión ni actuarán en modo alguno que sea perjudicial para la ideología del Pakistán, la soberanía, integridad o seguridad del Pakistán, la moralidad, el mantenimiento del orden público, o la integridad o independencia del poder judicial del Pakistán, o que difame o ponga en ridículo al poder judicial o a las Fuerzas Armadas del Pakistán, según dispone el artículo 63 de la Constitución.
- 2) Los partidos políticos y sus candidatos, agentes o simpatizantes no deben obstaculizar ni interrumpir reuniones organizadas por los partidos y candidatos rivales, ni interrumpir discursos ni impedir la distribución de prospectos y folletos.
- 3) Ninguna persona ni partido político instalará carteleras, carteles o banderolas de cualquier tamaño ni hará inscripciones en los muros en el marco de la campaña electoral de un candidato. [Sección 83A de la Ley sobre la representación popular, 1976].
- 4) Ninguna persona ni partido político o candidato competidor izará o colocará banderas del partido en un edificio público o en un lugar público. [Sección 83A de la Ley sobre la representación popular, 1976].
- 5) Queda prohibido izar banderas de los partidos sobre los techos de las casas. Se permitirá colocar banderas de los partidos en los locales y las oficinas electorales de los partidos políticos.
- 6) No se instalará ningún campamento electoral en una carretera o en un lugar de uso público. El campamento electoral estará tan lejos como sea posible. En el campamento electoral no se servirán alimentos ni bebidas a los electores.
- 7) Cada candidato competidor no utilizará más de tres micrófonos en su circunscripción y su empleo será restringido en el periodo comprendido entre las 11 y las 16 horas, en particular durante las oraciones de Ramazan-ul-Mubarik y Taraveeh.

El empleo de altavoces estará limitado a las reuniones electorales. [Sección 83A de la Ley sobre la representación popular, 1976].

8) Está prohibida la organización por los partidos políticos y los candidatos de desfiles de autobuses, camiones o cualquier otro vehículo o las marchas con antorchas.

9) Sólo estarán autorizados a entrar en los locales de voto los escrutadores, los candidatos competidores, los agentes electorales y los electores. No entrarán en el local de voto los simpatizantes de los partidos políticos o los candidatos. Los escrutadores ocuparán los lugares asignados dentro del local de voto para el desempeño de sus funciones.

10) Los partidos y los políticos se abstendrán de hacer referencia a cuestiones secretas y confidenciales de las que hayan tenido conocimiento oficial mientras ocupaban cargos en el poder, y no traicionarán la confianza de que gocen en virtud de su posición oficial.

11) Los partidos políticos y los candidatos competidores deben disuadir a sus simpatizantes de que ejerzan presión indebida sobre los medios informativos, en particular las redacciones y las agencias de prensa, o que recurran a violencia de cualquier tipo contra los medios informativos.

12) Los partidos políticos y los candidatos competidores evitarán la formulación de observaciones sobre cuestiones internacionales susceptibles de alterar las relaciones del Gobierno con otros países, y se abstendrán de toda declaración o acción que pueda perjudicar las relaciones exteriores del Pakistán. Deben evitarse las críticas o las observaciones desagradables relativas a los dirigentes de otros países y a sus ideologías.

13) Los partidos políticos deben organizar un plan integral de educación de los electores respecto al modo de marcar el boletín de voto y de votar.

14) Los partidos políticos evitarán las críticas de otros partidos políticos y de sus dirigentes y candidatos que no guarden relación con sus actividades públicas. Las críticas y las observaciones estarán limitadas a las políticas y programas de otros partidos. Los discursos y los lemas deben ser dignos y basados en los principios de la moralidad, la corrección y la decencia.

15) Los partidos políticos, los candidatos competidores y sus simpatizantes se abstendrán de difundir deliberadamente informaciones falsas y falaces; los simpatizantes no deberán falsificar ni desnaturalizar la información para difamar a otros partidos políticos y a sus dirigentes, ni utilizarán expresiones injuriosas respecto a los dirigentes y candidatos de esos partidos.

16) Ningún dirigente ni candidato de un partido político denominará infiel ni traidor al dirigente o candidato de otro partido.

17) Los partidos políticos se abstendrán de pronunciar discursos que fomenten el sectarismo, la controversia o los conflictos entre hombres y mujeres, sectas, comunidades y grupos lingüísticos. [Sección 78 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

18) Los partidos políticos, los candidatos competidores y sus simpatizantes no se opondrán a la participación de una persona en las elecciones por motivo de su sexo.

19) Los dirigentes públicos y otros participantes en la actividad política actuarán con el sentido de responsabilidad y dignidad propio de su categoría. Al difundir sus propias opiniones y programas, no interferirán en la libertad de los demás para actuar del mismo modo, pues ello sería la negación de la democracia.

20) Los partidos políticos y los candidatos competidores no celebrarán reuniones públicas ni manifestaciones en calles principales, carreteras y lugares de mercado para evitar dificultades del tráfico e incomodidades públicas.

21) Se evitarán estrictamente los llamamientos o el recurso a la violencia en las reuniones o los desfiles, o en el curso del escrutinio. [Sección 81 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

22) No se permitirá a ninguna persona que produzca cualquier tipo de lesiones a otra ni que dañe cualquier propiedad. [Sección 81 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

23) No se permitirá llevar armas letales ni de fuego en las reuniones y desfiles públicos, observando estrictamente los reglamentos oficiales al respecto. No se permitirá el empleo de petardos ni otros explosivos en reuniones públicas.

24) Los partidos políticos y sus candidatos cooperarán con el personal electoral para que el escrutinio se desarrolle de modo ordenado y en un entorno pacífico, y para que los electores puedan ejercer con toda libertad su derecho al voto, sin estar sometidos a ningún tipo de molestias ni obstáculos. [Sección 86 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

25) Los partidos políticos y sus candidatos evitarán cuidadosamente toda actividad que sea considerada una «práctica de corrupción» y una infracción conforme a la ley electoral, por ejemplo, la entrega de gratificaciones a los electores, la intimidación y usurpación de identidad de los electores, la solicitud de votos a menos de unos 360 metros de un local de voto, y la celebración de reuniones públicas en el periodo de 48 horas previo a la hora fijada para el cierre del escrutinio. [Secciones 78, 84 y 85 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

26) Los partidos políticos, los candidatos competidores, y sus agentes o simpatizantes no se permitirán ofrecer regalos o gratificaciones o inducir a otro a presentarse o no presentarse como candidato o a retirar o no retirar su candidatura. [Sección 79 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

27) Ningún candidato competidor ni partido político rebasará, bajo ninguna circunstancia, el límite de los gastos electorales: un millón de rupias para los escaños de la Asamblea Nacional y 600 000 rupias para la Asamblea Provincial. [Sección 49 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

28) Un partido político puede, en el nivel nacional, publicar o difundir por radiotelevisión, o hacer que sean publicados o radiodifundidos, anuncios como parte de su campaña electoral; los gastos totales de la publicación y de la radiotelevisión de propaganda electoral no deben ser superiores a un millón de rupias. [Sección 83B de la Ley sobre la representación popular de 1976].

29) Los partidos políticos interesados y los candidatos competidores pueden anunciar su programa de desarrollo global. Sin embargo, una vez anunciada la fecha de las elecciones y hasta el día del escrutinio, ningún candidato o persona que actúe en

su nombre podrá, de modo abierto o secreto, prometer o entregar una subvención a cualquier institución de su circunscripción respectiva o a cualquier otra institución, ni prometerá emprender cualquier proyecto de desarrollo en su correspondiente circunscripción.

30) Los ministros no combinarán sus visitas oficiales con sus actividades electorales.

31) La administración de la policía local y los partidos rivales estarán informados por anticipado de la fecha, la hora y el lugar de celebración de reuniones o desfiles en favor de cualquier partido político o candidato competidor. Los organizadores de cualquier reunión acudirán a la policía para que adopte medidas contra las personas que obstaculicen la celebración de esa reunión o provoquen alteraciones en la misma. Los organizadores no adoptarán ninguna medida contra tales personas.

32) Los partidos políticos y los candidatos competidores no buscarán el apoyo ni la asistencia de un funcionario civil con vistas a promover o dificultar la elección de un candidato. [Sección 83 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

33) Los partidos políticos y sus candidatos disuadirán a sus agentes o simpatizantes de destruir boletines de voto o una marca oficial realizada en los boletines de voto. [Sección 87 de la Ley sobre la representación popular de 1976].

Por orden de la Comisión Electoral del Pakistán

Firmado:

Khan Ahmed Goraya

*Secretario*

#### ANEXO 4:

### **BANGLADESH: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES DE 1996**

Prohibición de la entrega de donativos o cotizaciones:

Los partidos políticos pueden anunciar su programa de desarrollo global, pero desde el anuncio de las elecciones hasta que quede terminado el escrutinio, los partidos y candidatos competidores no pueden donar ni comprometerse a donar ninguna suma de dinero, de modo público o secreto, a ninguna institución de sus correspondientes circunscripciones. Durante ese periodo no pueden prometer la adopción de un proyecto de desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

Utilización de chalés y casas de reposo

Todos los partidos y candidatos gozarán de iguales derechos para utilizar las casas de reposo o los chalés gubernamentales, haciendo la demanda y conforme a los principios existentes al respecto. Ahora bien, los funcionarios que realicen deberes electorales tendrán prioridad para utilizar los servicios de las casas de reposo o los chalés.

Campaña electoral

- 1) Todos los partidos políticos y candidatos gozarán de iguales derechos respecto a las campañas electorales. No pueden ser obstaculizados ni alterados las manifestaciones, los desfiles u otros elementos de la campaña electoral de los oponentes.
- 2) Los partidos y candidatos competidores deben informar por anticipado a la policía y a sus oponentes de la fecha, la hora y el lugar de sus manifestaciones o desfiles.
- 3) Los partidos y candidatos competidores deben informar por anticipado a la policía de la hora y el lugar de sus manifestaciones a fin de que las autoridades puedan adoptar las medidas necesarias para el desplazamiento del público y el mantenimiento del orden.
- 4) No puede celebrarse ninguna reunión pública en una carretera de modo que altere el desplazamiento de las personas sin la autorización de las autoridades competentes.
- 5) Los organizadores de cualquier manifestación, reunión u otro programa deben informar a la policía si su programa es alterado por perturbadores del orden. Los organizadores no deben actuar por sí mismos contra los perturbadores del orden.
- 6) Una vez anunciada la celebración de elecciones, ningún partido político ni candidato podrá utilizar los medios informativos estatales, los transportes oficiales u otras instalaciones públicas, ni pedir ayuda a responsables o empleados estatales.
- 7) Queda prohibido fijar carteles, prospectos o folletos sobre los carteles, prospectos o folletos de los candidatos rivales.

- 8) No podrán instalarse campamentos electorales en las carreteras o lugares de uso público. Los campamentos electorales deben ser sencillos en toda la medida de lo posible; en los campamentos electorales no deben ofrecerse a los electores alimentos ni bebidas.
- 9) No podrán utilizarse como lugar de actos electorales los chalés o las casas de reposo públicos ni las oficinas de la administración.
- 10) Los carteles para la campaña electoral deben imprimirse en papel fabricado en el país en negro y blanco, y sus dimensiones no pueden ser superiores a 55 cm x 45 cm.
- 11) Ningún candidato debe utilizar más de tres micrófonos a la vez en su circunscripción; además sólo pueden utilizarse micrófonos entre las 14 y 20 horas.
- 12) Los terrenos, edificios u otros bienes muebles o inmuebles de cualquier ciudadano no pueden ser dañados en el curso de la campaña electoral y la tranquilidad de cualquier persona no puede ser violada por actividades indeseadas o por un comportamiento indisciplinado.
- 13) Todos los candidatos se abstendrán de efectuar cualquier tipo de inscripciones en los muros en el curso de la campaña electoral.
- 14) En aras del mantenimiento de la ley y el orden no podrán introducirse vehículos de motor, incluidas motocicletas, armas de fuego ni explosivos en los locales de voto; ningún funcionario gubernamental ni persona influyente local podrá intervenir ilegalmente en las actividades electorales.
- 15) Quedan prohibidos los desfiles de camiones, autobuses o antorchas en favor de cualquier candidato.
- 16) Todos los partidos políticos y candidatos deben cooperar con los funcionarios y empleados que realizan deberes electorales para asegurar la realización de la votación de modo disciplinado sin ninguna alteración.
- 17) Ningún partido político ni candidato puede formular declaraciones desagradables o provocadoras o emplear expresiones que puedan herir los sentimientos de los seguidores de una religión.
- 18) Ningún candidato podrá exceder en modo alguno el límite fijado para los gastos electorales.

#### Celebración de elecciones exentas de cualquier influencia

Las elecciones no deben ser influidas por el dinero, la fuerza de las armas, la fuerza física o presiones locales.

#### Acceso a los locales de voto

Sólo los empleados y funcionarios que realizan deberes electorales, los candidatos rivales, los escrutadores y los electores tendrán acceso a los locales de voto. No se permitirá la libertad de movimiento a ningún simpatizante de partido político o candidato dentro de los locales de voto. Sólo los agentes electorales, instalados en los lugares atribuidos, podrán realizar las funciones propias de su cargo.

### Irregularidades preelectorales

La violación de cualquier cláusula del Código se considerará una irregularidad preelectoral y cualquier persona o partido político que se considere víctima de esa violación podrá dirigirse al comité de indagación electoral o a la Comisión Electoral para obtener reparación. Si se considera objetiva la solicitud dirigida a la Comisión Electoral, ésta puede enviarla al órgano interesado o al comité electoral para su investigación. En ambos casos, el comité de indagación electoral, previa la investigación realizada conforme al artículo 91A de la Ley sobre la representación popular de 1972 (P. O. N° 155 de 1972) presentará una recomendación a la comisión.

**ANEXO 5:  
BOSNIA Y HERZEGOVINA**

**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa  
Reglamentos de la Comisión Electoral Provisional  
VII Código**

**Código de Conducta electoral para los partidos políticos, los candidatos  
y los agentes electorales**

Artículo 119

La finalidad del presente Código consiste en promover condiciones propicias para la realización de elecciones libres y justas y un clima de tolerancia democrática en el que pueda producirse la actividad política en el periodo electoral sin miedo a la coacción, la intimidación o las represalias. El Código es vinculante para todos los partidos políticos y candidatos, que deben declarar su aceptación antes de ser registrados por la Comisión Electoral Provisional. Los partidos políticos y los candidatos tienen la responsabilidad de cuidar que el Código sea estrictamente observado por sus representantes, sus agentes de campaña y sus simpatizantes.

Artículo 120

Los actos siguientes quedan estrictamente prohibidos por la Comisión Electoral Provisional:

- 1) Llevar o exhibir armas en las reuniones políticas, los locales de voto o cualquier reunión de carácter político.
- 2) El empleo en el día de la votación de cualquier dispositivo de comunicación en un local de voto o de cualquier altavoz o sistema de sonorización móvil o fijo que pueda oírse desde un local de voto.
- 3) La presentación de cualquier forma de propaganda, material de campaña electoral o anuncio en el exterior o interior de un local de voto.
- 4) Los supervisores de la OSCE, con la ayuda de la policía local y, si corresponde, del Grupo especial de policía internacional, cuidarán del respeto de esas prohibiciones.

Artículo 121

Todos los partidos políticos registrados y los candidatos deben comprometerse a reconocer la autoridad de la Comisión Electoral Provisional; aplicar y respetar sus reglamentos; facilitar el acceso de sus miembros, supervisores y vigilantes, y de otros representantes, incluidos los miembros acreditados de la Misión de la OSCE, a todas las reuniones políticas públicas y otros actos electorales; y adoptar todas las medidas posibles para garantizar su protección contra insultos, riesgos o daños en el cumplimiento de sus deberes oficiales.

#### Artículo 122

Todos los partidos registrados y los candidatos respetarán el derecho de los demás partidos y candidatos participantes en las elecciones a realizar su campaña en un entorno pacífico, celebrar reuniones públicas y tener acceso a todos los tipos de medios informativos públicos a fin de explicar sus programas políticos, lograr miembros y obtener apoyo de los electores, y publicar y distribuir anuncios de reuniones, carteles y otro material publicitario escrito. Evitarán la perturbación de las reuniones celebradas por otros partidos y candidatos y no utilizarán, ni incitarán al uso de cualquier forma de violencia o intimidación contra otros partidos o candidatos o sus simpatizantes. Respetarán la libertad de la prensa y se abstendrán de cualquier acoso u obstrucción de los periodistas en el cumplimiento de sus actividades profesionales. Evitarán proponer gratificaciones o recompensas a los electores a cambio de su apoyo e impedirán cualquier amenaza de represalia contra los simpatizantes de otros partidos y candidatos.

#### Artículo 123

Todo partido o persona que tenga motivos para creer que un partido o candidato en la elección ha cometido una infracción del presente Código de Conducta tiene derecho a presentar una queja a la Comisión Electoral apropiada o directamente a la Comisión Electoral Provisional, que tendrá poder para aplicar las sanciones convenientes, que irán desde multas a la exclusión del candidato o de uno o varios candidatos inscritos en la lista de un partido.

#### Artículo 124

Todos los partidos políticos y candidatos deben comprometerse a aceptar el resultado de las elecciones una vez certificadas por la Comisión Electoral Provisional.

### **Reglamento relativo a las obligaciones de los gobiernos en relación con los medios informativos en Bosnia y Herzegovina<sup>2</sup>**

#### Artículo 125

Los gobiernos permitirán a los periodistas que gocen de plena libertad de desplazamiento y que puedan realizar sus actividades profesionales sin obstáculos en el conjunto de Bosnia y Herzegovina. Los periodistas que sean ciudadanos de Bosnia y Herzegovina ejercerán este derecho provistos de una tarjeta de identificación emitida por su organización profesional o por una asociación profesional idónea. Las tarjetas de acreditación serán idénticas en ambas Entidades y sólo indicarán el nombre del periodista, el medio informativo concreto en el que trabaja y la fecha de

<sup>2</sup> La dimisión de Expertos en Medios Informativos cuidará de que los propios medios informamos observen las Normas de conducta profesional.

caducidad, incluyendo una fotografía. Los periodistas extranjeros ejercerán su derecho basándose en la acreditación ya extendida por las autoridades apropiadas de Bosnia y Herzegovina o extendida en el futuro por la Comisión de Expertos en Medios Informativos; esa acreditación será válida en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina.

#### Artículo 126

El Gobierno reconoce que los periodistas ejercen una profesión importante para el público; no impondrá ninguna sanción ni castigo a los periodistas ni les someterá a detención, acoso o interferencia de cualquier tipo mientras cumplan sus legítimas actividades profesionales.

#### Artículo 127

Conforme a las disposiciones del párrafo 7 de las Medidas adoptadas en Ginebra el 18 de marzo de 1996, los Gobiernos cuidarán de que las autorizaciones y frecuencias necesarias para los medios informativos escritos y electrónicos sean concedidas con rapidez, basándose en criterios apolíticos objetivos, con objeto de asegurar que todos los partidos políticos y candidatos en las elecciones tengan acceso equitativo a los medios informativos.

### **Normas de conducta profesional para los medios informativos y los periodistas<sup>256</sup>**

#### Artículo 128

En el cumplimiento de sus deberes, los miembros de los medios informativos, como servidores del interés público, deben mantener las normas profesionales y éticas más elevadas.

#### Artículo 129

En todo momento, los miembros de los medios informativos defenderán la libertad de información y establecerán una clara distinción entre la exposición de hechos y los comentarios editoriales.

<sup>2,6</sup> La Comisión Electoral Provisional eslimó que el cumplimiento de las siguientes Normas de conducta profesional para los medios informativos y los periodistas serían indispensables para la realización de elecciones libres y justas en Bosnia y Herzegovina. Estas Normas se basan en la Constitución contenida en el anexo 4 del Acuerdo marco general para la paz en Bosnia y Herzegovina, y en particular en el artículo II (3)(h). Las normas proceden de los acuerdos internacionales mencionados en la sección marco del Acuerdo de paz y en el punto 8 del apéndice al anexo 6, así como en el documento de Copenhague de 1990 de la Conferencia de la OSCE sobre la Dimensión Humana, adjunta al anexo 3.

Artículo 130

Los miembros de los medios informativos se asegurarán de que la información que comunican se ajusta a los hechos y es completa, equitativa y exenta de sesgos.

Artículo 131

Los miembros de los medios informativos deben evitar la deformación, la supresión, la falsificación, la presentación errónea y la censura de la información.

Artículo 132

Los miembros de los medios informativos no deben utilizar abusivamente sus prerrogativas profesionales aceptando gratificaciones o cualquier otro tipo de incentivo que pueda influir en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales.

Artículo 133

Los miembros de los medios informativos deberán evitar expresiones que impulsen a la discriminación, el ridículo, los prejuicios o el odio.

Artículo 134

Los miembros de los medios informativos rectificarán, con prontitud y en forma debidamente destacada, cualquier inexactitud, efectuarán la corrección conveniente, presentarán excusas y permitirán el derecho de réplica.

Artículo 135

Los miembros de los medios informativos protegerán sus fuentes de información.

Artículo 136

Se impulsa a los medios informativos a que establezcan y revisen periódica-mente sus normas editoriales.

**Comisión de expertos en medios informativos**

(Extractos)

Artículo 145

La Comisión de expertos en medios informativos se ha establecido para ayudar a los gobiernos de las Partes del anexo 3 del Acuerdo marco general para la paz en Bosnia y Herzegovina a cumplir sus obligaciones en relación con los medios informativos, en particular en lo que se refiere a la libertad de desplazamiento, el acceso pleno e igual de los medios informativos y todas las demás actividades de los medios informativos relacionadas con las elecciones. La Comisión de expertos en medios informativos

cuidará también de que los propios medios informativos observen las Normas de conducta profesional.

#### Artículo 149

La Comisión y las Subcomisiones tendrán las siguientes responsabilidades:

- a) acreditar a los periodistas extranjeros y desempeñar las funciones de arbitro final en los litigios relativos a la acreditación de periodistas extranjeros;
- b) investigar sobre las alegaciones de falsificación de tarjetas de acreditación, malos tratos a los periodistas y otras quejas relacionadas con los medios informativos, y adoptar las medidas oportunas o formular recomendaciones dirigidas a la Comisión Electoral Provisional;
- c) vigilar el cumplimiento por las Partes de sus obligaciones de garantizar la seguridad de los periodistas y su libertad de desplazamiento y de realización sin obstáculos de sus actividades profesionales; y, según corresponda, formular recomendaciones dirigidas a la Comisión Electoral Provisional;
- d) vigilar la labor de los medios informativos proporcionando acceso equitativo a todos los partidos políticos y candidatos que participen en la campaña electoral y, si corresponde, adoptar las medidas apropiadas o formular recomendaciones dirigidas a la Comisión Electoral Provisional;
- e) adoptar medidas para vigilar la acción de los medios informativos, examinar los casos de quejas sobre noticias erróneas o empleo de expresiones agresivas por los medios informativos, dictaminar sobre tales quejas e insistir en la plena y destacada publicación del dictamen por los medios informativos y, si es preciso, dirigirse a la Comisión Electoral Provisional.

### **Reglamento para los observadores internacionales de las elecciones**

#### Artículo 151

La Comisión Electoral Provisional invitará a los observadores internacionales, conforme al Acuerdo marco general para la paz en Bosnia y Herzegovina, anexo 3, art. III (e), y el documento de Copenhague, párrafo 8, que es un componente integrante del Acuerdo de paz de Dayton. Esos observadores incluyen representantes de los gobiernos y las organizaciones internacionales y representantes de las organizaciones no gubernamentales internacionales.

#### Artículo 152

La Comisión Electoral Provisional autorizará al Grupo de vigilancia de las elecciones a acreditar observadores internacionales.

#### Artículo 153

Los observadores internacionales vigilarán el proceso electoral conforme al reglamento de la Comisión Electoral Provisional y no interferirán en modo alguno en el desarrollo de las elecciones.

Artículo 154

Los observadores internacionales estarán obligados a cumplir la legislación de Bosnia y Herzegovina y de las dos entidades, así como el Código de Conducta para los observadores internacionales.

Artículo 155

Los observadores internacionales serán estrictamente imparciales y políticamente neutrales.

Artículo 156

El Coordinador del Grupo de vigilancia de las elecciones y su oficina coordinarán la acción conjunta de los observadores internacionales para vigilar todos los aspectos del proceso electoral. Los observadores internacionales estarán presentes en los locales de voto y en los centros de escrutinio y sus observaciones serán la base de la evaluación global del proceso electoral.

Artículo 157

El Coordinador del Grupo de vigilancia de las elecciones podrá informar de modo periódico e independiente sobre las elecciones en el interior y el exterior del país. Después del anuncio oficial de los resultados, el Coordinador del Grupo de vigilancia de las elecciones efectuará una evaluación final sobre el proceso de las elecciones en un informe dirigido al Presidente en ejercicio de la OSCE.

Artículo 158

El Grupo de vigilancia de las elecciones será responsable de coordinar las actividades y las medidas de seguridad implícitas en la observación internacional.

Artículo 159

Los observadores internacionales tendrán acceso a todos los documentos y reuniones pertinentes, gozarán de libertad para entrar en contacto con cualquier persona en cualquier momento durante todo el proceso electoral y tendrán acceso a todos los locales de voto y centros de escrutinio.

**ANEXO 6:**  
**INDIA: MODELO DE CÓDIGO DE CONDUCTA**  
**PARA LA ORIENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**  
**Y LOS CANDIDATOS, 1996**

**Comisión Electoral de la India**

I. Conducta general

1. Ningún partido ni candidato se permitirá cualquier actividad que pueda agravar las diferencias existentes o crear odios mutuos o causar tensiones entre las diferentes castas y comunidades religiosas o lingüísticas.
2. Las críticas relativas a otros partidos políticos se limitarán a sus políticas y programas y a sus acciones pasadas y presentes. Los partidos y los candidatos evitarán las críticas de todos los aspectos de la vida privada, no relacionadas con las actividades públicas de los dirigentes o simpatizantes de otros partidos. Se evitarán las críticas de otros partidos o de sus simpatizantes basadas en alegaciones sin verificar o en deformaciones de los hechos.
3. No se apelará a los sentimientos de casta o comunidad para obtener votos. No se utilizarán las mezquitas, las iglesias, los templos u otros lugares de culto como foro para la propaganda electoral.
4. Todos los partidos y candidatos evitarán escrupulosamente cualquier actividad considerada como «práctica de corrupción» y delito en la ley electoral, por ejemplo, la corrupción e intimidación de los electores, la usurpación de identidad, la búsqueda de votos a menos de 100 metros de un local de voto, la celebración de reuniones públicas en el periodo de 48 horas que preceda a la hora fijada para el final del escrutinio, y el transporte de electores hasta el local de voto o desde el mismo.
5. Se respetará el derecho de todo individuo a la vida pacífica sin molestias, incluso si sus opiniones o actividades políticas disienten de las mantenidas por la mayor parte de los partidos políticos o los candidatos. La organización de manifestaciones o la formación de piquetes ante el domicilio de cualquier persona, para protestar contra sus opiniones o actividades, queda prohibido en cualquier circunstancia.
6. Los partidos políticos o candidatos prohibirán a sus simpatizantes que utilicen, sin la autorización del propietario, terrenos, edificios, muros, etc., para izar banderas, colgar banderolas, fijar anuncios, escribir lemas, etc.
7. Los partidos políticos y los candidatos cuidarán de que sus simpatizantes no perturben ni dispersen reuniones o desfiles organizados por otros partidos. Los agentes o simpatizantes de un partido político no crearán perturbaciones en las reuniones públicas organizadas por otro partido político formulando preguntas en forma oral o escrita o distribuyendo folletos de su propio partido. Si se organiza un desfile, el itinerario debe evitar los lugares en donde se celebran reuniones de otros partidos políticos. Los carteles fijados por un partido no serán retirados por los agentes de otro partido.

## II. Reuniones

1. El partido o el candidato informará a las autoridades locales de la policía del lugar y la hora de cualquier reunión prevista, con suficiente anticipación para que la policía adopte las medidas necesarias para el control del tráfico y el mantenimiento del orden público.
2. El partido o el candidato verificará por anticipado si hay alguna restricción o prohibición relativa al lugar en donde se propone celebrar una reunión. Si existe tal restricción o prohibición, será observada estrictamente. Toda exención, si es necesaria, debe pedirse y obtenerse con suficiente anticipación.
3. Si ha de obtenerse autorización o licencia para el uso de altavoces o de cualquier otra instalación en relación con una reunión prevista, el partido o candidato solicitará y obtendrá la autorización o licencia con suficiente anticipación dirigiéndose a la autoridad competente.
4. Los organizadores de una reunión deben pedir siempre la ayuda de la policía para que adopte medidas respecto a las personas que alteren una reunión o traten de crear desórdenes de otro modo. Los propios organizadores no adoptarán ninguna medida contra tales personas.

## III. Desfiles

1. Un partido o candidato organizador de un desfile decidirá previamente la hora y el lugar de comienzo del desfile, el itinerario que ha de seguir y la hora y el lugar en donde terminará. Habitualmente no habrá desviación del programa.
2. Los organizadores informarán por anticipado a las autoridades locales de la policía respecto al programa, a fin de permitirles adoptar las disposiciones necesarias.
3. Los organizadores comprobarán si están en vigor órdenes restrictivas en las localidades por las que ha de pasar el desfile y cumplirán las restricciones, a menos que la autoridad competente establezca una exención especial. Se observarán estrictamente los reglamentos o restricciones relativos al tráfico.
4. Los organizadores adoptarán por anticipado medidas para organizar el paso del desfile de modo que no bloquee ni obstaculice el tráfico. Si el desfile es muy largo, se organizará en segmentos de la longitud apropiada de modo que a intervalos convenientes, en particular en los puntos en donde el desfile atravesase cruces de calles, pueda permitirse el paso del tráfico detenido, evitando así una fuerte congestión del tráfico.
5. Los participantes en un desfile deberán, en la medida de lo posible, ocupar el lado derecho de la calzada, observando en todo momento las directivas y consejos de la policía en servicio.
6. Si dos o más partidos políticos o candidatos se proponen organizar desfiles en la misma vía de tráfico o en parte de la misma casi al mismo tiempo, los organizadores establecerán contacto con anticipación y decidirán las medidas que han de adoptarse para evitar choques de los participantes u obstáculos en el tráfico. Se pedirá la ayuda de la policía local para llegar a un arreglo satisfactorio. Con esa finalidad, los partidos entrarán en contacto con la policía lo antes posible.

7. Los partidos políticos o los candidatos controlarán con la mayor amplitud que sea posible a los participantes en desfiles para evitar que lleven objetos que puedan ser mal empleados por elementos indeseables, en particular en momentos de excitación.

8. Los partidos políticos y los candidatos prohibirán a sus simpatizantes que lleven efigies de otros partidos políticos o de sus dirigentes, que las quemen en público o que realicen otras formas de provocación.

#### IV. Día de la votación

Todos los partidos políticos y candidatos deberán:

- i) cooperar con los funcionarios electorales para asegurar el escrutinio pacífico y ordenado y la libertad total de los electores para ejercer su derecho sin estar sometidos a ninguna molestia ni obstáculo;
- ii) proporcionar a sus agentes autorizados insignias o tarjetas de identidad apropiadas;
- iii) mostrarse de acuerdo en que los boletines proporcionados a los electores sean de papel blanco y no contengan ningún símbolo, nombre de candidato ni nombre del partido;
- iv) evitar el servir o distribuir licores el día de la votación y en las 24 horas precedentes;
- v) no permitir que se reúnan innecesariamente muchedumbres cerca de los campamentos instalados por los partidos políticos y candidatos en las proximidades de los locales de voto, para evitar confrontaciones y tensiones entre los agentes y los simpatizantes de los partidos y candidatos;
- vi) cuidar de que los campamentos de los candidatos sean sencillos. Quedan prohibidos los carteles, banderas, símbolos o cualquier otro material de propaganda. No se servirán productos comestibles ni se permitirá la formación de muchedumbres en los campamentos; y
- vii) cooperar con las autoridades para cumplir las limitaciones en materia de tráfico de vehículos el día de la votación y obtener las autorizaciones necesarias para los vehículos, que serán expuestas de modo destacado en los mismos.

#### V. Cabinas para los electores

Con excepción de los electores, ninguna persona entrará en las cabinas para electores, a no ser que posea una autorización válida de la Comisión Electoral.

#### VI. Observadores

La Comisión Electoral designa observadores. Si los candidatos o sus agentes desean presentar una queja o exponer un problema respecto al desarrollo de las elecciones pueden dirigirse al observador.

## VII. Partido gobernante

El partido gobernante, en el nivel federal o en el Estado o Estados interesados, cuidará de que no haya motivo de queja por el uso de su posición oficial para los fines de su campaña electoral, y en particular:

- i) a) los ministros no combinarán sus visitas oficiales con el trabajo electoral y no harán uso de la estructura o el personal del Estado en el marco de su campaña electoral;
- b) no se utilizarán medios de transporte estatales, incluidos aviones, vehículos, máquinas y personal, para servir los intereses del partido gobernante;
- ii) el partido gobernante no podrá monopolizar los lugares públicos, como los *maidans* etc., para celebrar elecciones regionales ni reservarse el uso de plataformas para helicópteros. Los restantes partidos y candidatos podrán emplear esos lugares e instalaciones en las mismas condiciones que el partido gobernante;
- iii) las casas de descanso, los chalés u otros alojamientos estatales no deberán ser monopolizados por el partido gobernante ni sus candidatos; se permitirá su uso por los otros partidos y candidatos en forma equitativa, pero ningún partido ni candidato utilizará o permitirá el uso de esos alojamientos (incluidos los locales anexos) como oficina de la campaña para celebrar cualquier reunión pública con fines de propaganda electoral;
- iv) el partido gobernante evitará escrupulosamente la publicación, costeadada por el Estado, de propaganda en periódicos y otros medios informativos y el mal uso de los medios informativos oficiales en el periodo electoral dando una cobertura partidista de la información política y presentando publicidad de sus logros;
- v) los ministros y otras autoridades no aprobarán subvenciones ni contribuciones procedentes de fondos reservados desde el momento en que la Comisión anuncie la celebración de elecciones;
- vi) desde el momento en que la Comisión anuncie las elecciones, los ministros y otras autoridades no deberán:
  - a) anunciar ninguna subvención ni prometer ayudas financieras de cualquier tipo; o
  - b) poner primeras piedras, etc. de edificios o proyectos de cualquier tipo; o
  - c) formular promesas de construcción de carreteras, abastecimiento de agua potable, etc.; o
  - d) realizar nombramientos *ad hoc* en el Gobierno, los servicios públicos etc., que puedan incitar a los electores a votar en favor del partido gobernante;
- vii) los ministros del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales no penetrarán en los locales de voto o en los centros de recuento de votos, excepto en su calidad de candidato, elector o agente autorizado.

ANEXO 7:  
ST KITTS Y NEVIS: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA EL PROCESO  
POLÍTICO

Directrices éticas promulgadas por el Consejo Cristiano de St Kitts,  
el Consejo Cristiano de Nevis, la Asociación Evangélica de St Kitts  
y la Asociación Evangélica de Nevis  
Junio de 1995

Directrices éticas para las elecciones generales

Conforme al Código de Conducta para el proceso político formulado en 1993, el Consejo Cristiano de St Kitts, la Asociación Evangélica de St. Kitts, el Consejo Cristiano de Nevis y la Asociación Evangélica de Nevis publican ahora Directrices para las elecciones en St Kitts y Nevis.

En nuestra democracia, las distintas estrategias para el desarrollo económico y social serán presentadas por los diferentes partidos políticos y el pueblo tiene derecho a elegir a través de las elecciones generales. Por consiguiente, todos los dirigentes políticos tienen la responsabilidad de proponer el modo de lograr condiciones de vida mejores para el conjunto de la población, en particular los pobres, oprimidos o marginados.

Sin embargo, la campaña electoral puede provocar divisiones y llevarnos a olvidar que formamos un solo pueblo. Las siguientes directrices se proponen en interés del desarrollo de una campaña electoral digna y de la celebración de elecciones libres y justas. Por consiguiente, pedimos a todos los interesados las acepten y las cumplan:

A. A la Comisión Electoral

- La Comisión Electoral debe seguir siendo transparente e imparcial.
- Cuidar que toda persona elegible para votar y que desea hacerlo esté debidamente inscrita.
- Toda persona que sea elegible y debidamente inscrita para votar no debe ser desprovista del derecho al voto.

B. A los candidatos a las elecciones, sus agentes y simpatizantes

- Los candidatos en cualquier elección general tienen que probar que poseen las competencias necesarias presentando propuestas para la mejora de St Kitts y Nevis, su población y su territorio, así como sus relaciones con la región del Caribe y el mundo.
- Debe hacerse hincapié en los problemas planteados más que en las personalidades.

- Queda prohibido formular ataques o alusiones malévolas contra los candidatos o los miembros de su familia por motivos de raza, origen social y cultural, educación, sexo, religión o cualquier otro motivo.
- Los candidatos deben tratar de ser veraces respecto a la situación socioeconómica pasada y presente de St Kitts y Nevis.
- Los candidatos deben evitar la formulación de expectativas irrealizables y de promesas irrealistas.
- Es preciso cuidar de no incitar a la hostilidad o la violencia entre los partidos.
- Para dar pruebas de madurez política e impulsar la unidad del país, los partidos que no formen parte del Gobierno deben apelar al pueblo, a través de los medios informativos, para que respete y reconozca al gobierno formado en aplicación de la Constitución de la Federación.
- Los lemas de la campaña y otros mensajes fijados en muros, postes, etc., deben ser fácilmente eliminables al terminar la campaña electoral. Debe tomarse especial cuidado en evitar el deterioro de lugares históricos.
- El reglamento electoral debe observarse plenamente.
- Todo elector debidamente inscrito debe poder votar libremente. Las represalias contra personas, la interferencia en el derecho al empleo, la intimidación y la provocación son delitos graves.
- Es preciso abstenerse de emplear expresiones injuriosas, inconvenientes o provocadoras.
- Después de la publicación del resultado de las elecciones, los candidatos que no hayan tenido éxito deben aceptar la derrota con espíritu deportivo y los candidatos ganadores deben celebrar su victoria con elegancia y moderación.

### C. A los electores

- Cada individuo tiene el derecho fundamental a votar. Un elector no debe abstenerse de la votación sin buenos motivos.
- Todas las personas elegibles para la inscripción deben tratar en todo momento de ser honrados respecto a la información que proporcionan.
- No venda usted su voto. Si lo hace renuncia a su libertad de elegir y devalúa usted su dignidad como persona.
- Ejercer su responsabilidad para el bienestar de St Kitts y Nevis votando a un candidato competente e íntegro. La integridad incluye el cumplimiento de las reglas éticas aquí anunciadas.
- La integridad, la seriedad y el discernimiento de que haga usted prueba como elector son importantes para el proceso político y para las personas que usted desea elegir.
- Vote después de examinar cuidadosamente la política de todos los candidatos.

- Cada persona tiene derecho a sus propias opiniones y a apoyar al candidato que prefiera. Debe mantenerse el respeto por la opinión de los demás.
- Cada elector tiene la responsabilidad de obedecer la ley y de promover el mantenimiento de la ley y el orden en toda la Federación.

D. A los medios informativos

- Comenten la campaña con honradez e imparcialidad.
- Cuiden de que las noticias sean exactas.
- Eviten la tentación del sensacionalismo
- Los candidatos independientes y los partidos políticos deben recibir igual tiempo en el servicio nacional de radiodifusión.

A firmar por los dirigentes de los partidos

Los candidatos abajo firmantes, que en las próximas elecciones serán los dirigentes de otros candidatos que tratan de obtener escaños en la Asamblea Nacional de St Kitts y Nevis, aprobamos las directrices éticas publicadas por el Consejo Cristiano de St Kitts, la Asociación Evangélica de St Kitts, el Consejo Cristiano de Nevis y la Asociación Evangélica de Nevis, y nos comprometemos a aplicar sin reserva las directrices relativas a los candidatos, sus asociados y simpatizantes, e incitamos a que lo hagan a las personas que dirigimos.

A firmar por los candidatos independientes

El candidato abajo firmante, que tratará de obtener un escaño en la Asamblea Nacional de St Kitts y Nevis, aprueba las directrices éticas publicadas por el Consejo Cristiano de St Kitts, la Asociación Evangélica de St Kitts, el Consejo Cristiano de Nevis y la Asociación Evangélica de Nevis, y se compromete a aplicar sin reserva las directrices relativas a los candidatos, sus asociados y simpatizantes.

ANEXO 8:  
REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA

Comisión Electoral Nacional  
Directrices relativas a la cobertura de las elecciones generales de 1995  
por los medios informativos estatales  
Elecciones generales presidenciales y parlamentarias para la República  
Unida

1. Introducción

La Constitución de la República Unida de Tanzania garantiza la libertad de opinión y de expresión, esto es, el derecho a expresar libremente una opinión y a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por los medios informativos, tanto impresos como de radio o televisión. Los medios informativos tienen un efecto considerable sobre la sociedad y por ello pueden desempeñar una función importante en la educación, información y motivación del público en pro del bien común. Sin embargo, sólo pueden alcanzar esos nobles objetivos si adoptan y observan deliberadamente ciertas directrices y principios de ética profesional para su política editorial y para su gestión de la información.

2. Estas Directrices entrarán en vigor cuando hayan terminado las necesarias consultas con los partidos y serán aplicables hasta el 28 de octubre de 1995.

**Directrices para los medios informativos estatales en el curso  
de la campaña electoral**

3. Directrices generales

a) Hechos

La exposición de los hechos debe ser precisa y objetiva. Los editoriales y comentarios sobre los acontecimientos deben distinguirse claramente de la exposición de los hechos.

b) Cuestiones controvertidas

Cuando una cuestión pública se presta a controversia deben presentarse de modo honrado las opiniones contrarias. Las peticiones formuladas por individuos o grupos deseosos de dar a conocer sus opiniones sobre cuestiones públicas controvertidas deben considerarse por sus méritos individuales y teniendo en cuenta su contribución al interés público.

4. Directrices concretas

a) Acceso por los partidos políticos

i) a) Los medios de propiedad estatal en Tanzania continental son la «Radio Tanzania Dar es Salaam (RTD)» y dos periódicos: «The Daily News» y «The Sunday News».

b) Los medios informativos de propiedad estatal en Zanzíbar son la «Televisión Zanzíbar» (TVZ) y «Radio Zanzíbar», que estarán disponibles previa consulta con la Comisión Electoral Nacional y la Comisión Electoral de Zanzíbar.

ii) El acceso a los medios informativos de propiedad estatal será gratuito e igual para todos los partidos políticos debidamente inscritos y que deseen hacer campaña para las elecciones presidenciales y parlamentarias de la República Unida. Por consiguiente, la radiotelevisión debe dedicar un periodo igual de tiempo y los medios impresos deben proporcionar la misma cantidad de espacio para cada partido político inscrito. La Comisión Electoral Nacional notificará a los medios informativos cuáles son los partidos que llenan las condiciones requeridas para esta cobertura gratuita. Los programas existentes transmitidos por la RTD para la campaña política son:

- a) Boletines de noticias
- b) TUAMBIE
- c) MAJIRA

Esos programas deben distribuirse en forma equitativa entre los candidatos a la presidencia y la vicepresidencia y los partidos políticos reconocidos.

iii) Los medios informativos de propiedad estatal no deben aceptar ningún programa político pagado para su difusión en el curso de la campaña electoral, excepto en el marco del «kipindi maalum» de la Comisión Electoral Nacional.

iv)

- a) Presentación de programas

Los programas deben ser presentados por el partido político interesado siete días antes de la fecha prevista para la difusión o la publicación.

- b) Los programas políticos presentados a los medios de propiedad estatal para su publicación se ajustarán al tiempo o el espacio atribuido. Todo material que rebase ese tiempo o espacio será devuelto al partido político en cuestión.
- c) Materiales controvertidos

Si cualquiera de los medios informativos estima que *un* programa político no es de buen gusto o es contrario al interés público, la seguridad, la paz o la moralidad, puede rechazar el mensaje político en cuestión en presencia del representante designado del partido político interesado. Sin embargo, deben facilitarse detalles concretos para el rechazo y dar la oportunidad de cambiar el material para que satisfaga las normas de difusión o publicación.

- d) Corrección de los errores por los medios informativos

En caso de difusión o publicación de errores, los medios informativos no pueden censurar ni alterar el material presentado por los partidos o los candidatos, excepto previa consulta con el partido interesado.

v) Advertencias

Los medios informativos difundirán o publicarán una advertencia cuando publiquen o difundan un programa político. La advertencia debe de realizarse por el mismo medio informativo que difunde o publica el mensaje.

vi) Miembros del gobierno

Los medios informativos tienen la responsabilidad de asegurarse de que no son vehículos por los que los participantes en la elección se beneficien indebidamente de su presencia en el Gobierno.

B) Requisitos

Los medios informativos cuidarán de que todos los partidos políticos inscritos cooperen en el cumplimiento de las directrices electorales en el curso de la campaña electoral.

### **Comisión Electoral Nacional**

#### **Cobertura de las elecciones generales de 1995 por los medios informativos privados**

##### Introducción

La Constitución de la República Unida de Tanzania garantiza la libertad de opinión y de expresión, esto es, el derecho a expresar libremente una opinión y a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por los medios informativos, tanto impresos como de radio o televisión. Los medios informativos tienen un efecto considerable sobre la sociedad y por ello pueden desempeñar una función importante en la educación, información y motivación del público en pro del bien común. Sin embargo, sólo pueden alcanzar esos nobles objetivos si adoptan y observan deliberadamente ciertas directrices y principios de ética profesional para su política editorial y para su gestión de la información. Es bien sabido que la campaña electoral comenzó el 30 de agosto de 1995 y terminará el 28 de octubre de 1995.

##### Directrices

Para poder elegir con conocimiento de causa, los electores deben encontrar en los medios informativos informaciones equitativas y objetivas sobre los candidatos y las políticas de los partidos.

Por ello, la Comisión Electoral Nacional insta a los medios informativos privados a que observen los siguientes puntos:

a) Noticias

Las noticias deben ser fácticas, equitativas y exentas de sesgos, estableciendo una clara distinción entre la exposición de los hechos y los análisis, comentarios y editoriales. Las fuentes de información se elegirán respetando la ética profesional.

b) Cuestiones públicas controvertidas

Debe concederse la oportunidad de presentar de modo equitativo opiniones opuestas. Las peticiones de personas o grupos para presentar sus opiniones sobre cuestiones públicas controvertidas deben considerarse sobre la base de su mérito y teniendo en cuenta su repercusión en el interés público.

c) Acceso de los partidos políticos a programas gratuitos

La Comisión Electoral Nacional pide a los medios de radiotelevisión que faciliten, cada semana, y de modo gratuito, un tiempo o un espacio razonable para cada partido político inscrito a fin de que difunda anuncios políticos.

La Comisión Electoral Nacional notificará a los medios informativos cuáles son los partidos políticos que pueden beneficiar de esta cobertura gratuita. Todos esos programas deben identificarse claramente como un servicio público a los partidos políticos.

d) Presentación de programas

Los medios informativos pueden establecer plazos razonables para la presentación del material a fin de incluirlo en su programa de radiotelevisión o en su publicación.

Los medios informativos cuidarán de que todos los partidos políticos reciban igual trato y acceso en tiempo y espacio para la publicación de sus programas políticos.

e) Corrección de errores por los medios informativos

En caso de difusión o publicación de errores, los medios informativos no pueden censurar ni alterar el material presentado por los partidos o los candidatos, excepto previa consulta con el partido interesado.

f) Materiales controvertidos

Si cualquiera de los medios informativos estima que un programa político no es de buen gusto o es contrario al interés público, la seguridad, la paz o la moralidad, puede rechazar el mensaje político en cuestión en presencia del representante designado del partido político interesado. Sin embargo, deben facilitarse detalles concretos para el rechazo y dar la oportunidad de cambiar el material para que satisfaga las normas de difusión o publicación.

g) Anuncios políticos pagados

Los partidos políticos o candidatos que requieran tiempo y espacio adicional deben pagar todos los mensajes adicionales, de preferencia a la mínima tasa en vigor, pero aplicando la misma tasa a todos los partidos. Sin embargo, no se permitirá a ningún partido político ni candidato que bloquee el acceso de los demás partidos o candidatos adquiriendo todo el tiempo o el espacio disponible.

ANEXO 9:  
PALESTINA

Gobierno de Israel - Organización de Liberación de Palestina,  
Declaración de principios sobre las disposiciones provisionales  
de autonomía<sup>257</sup>

Anexo II

Protocolo relativo a las elecciones

Artículo IV

La campaña electoral

1. Disposiciones generales

- a. Todas las actividades realizadas por los candidatos designados, los partidos políticos, las coaliciones o las agrupaciones de electores que han designado candidatos, o en su beneficio, que estén destinadas directamente a obtener el voto de los electores constituirán actividades de la campaña. Los candidatos y sus simpatizantes pueden utilizar todos los medios legales en el curso de su campaña.
- b. La campaña electoral oficial, en la que se aplicarán las presentes disposiciones, comenzará 22 días antes del día del escrutinio y terminará 24 horas antes de la apertura de los locales de voto. No se permitirán las actividades de la campaña en el día previo a la votación ni en el día de la votación.

2. Manifestaciones y reuniones

- a. La Comisión Electoral Central (CEC) publicará una lista de los locales e instalaciones disponibles para manifestaciones y reuniones electorales, que incluirá todos los locales de reunión al aire libre reconocidos en todos los edificios públicos dotados de una sala de reunión. La CEC publicará también una lista de los itinerarios disponibles para los desfiles. Esas listas serán fijadas en cada circunscripción en las oficinas electorales de distrito. Esas actividades de la campaña se realizarán en los locales e instalaciones incluidos en las listas publicadas por la CEC.
- b. Sin derogar el principio de que corresponderá a la policía palestina mantener el orden en el curso de las elecciones palestinas, y para que las elecciones se desarrollen de modo ordenado, sin ninguna interferencia, obstáculo ni fricción, las dos partes acuerdan tratar y coordinar, por intermedio del DCO de cada circunscripción, los problemas de seguridad que puedan plantearse.
- c. Las cuestiones relativas a la seguridad de los observadores internacionales serán tratadas por la oficina electoral de distrito correspondiente, en el marco del foro

trilátera! Palestina-Israef-Unión Europea, conforme al siguiente párrafo 7 del artículo V.

d. Cada parte adoptará todas las medidas necesarias respecto a las personas dependientes de su autoridad para evitar perturbaciones públicas en el curso de las actividades de la campaña, lograr que esas actividades no interfieran en el libre flujo del tráfico y proteger al proceso electoral contra toda violencia, incitación, propaganda hostil u otra interferencia no democrática.

e. 1) El representante de un candidato o de candidatos que deseen organizar una manifestación, reunión o desfile deberá presentar una solicitud al DCO correspondiente, dando detalles de la hora y el lugar propuestos.

2) En lo que respecta a las solicitudes para celebrar una actividad de campaña en las zonas en las que la policía palestina ejerce la responsabilidad respecto al orden, pero no hay puesto o comisaría de policía, la oficina electoral de distrito (OED) dará previa notificación de la actividad al DCO pertinente.

3) En lo que respecta a las solicitudes para celebrar esa actividad de campaña en las zonas en las que la policía palestina ejerce la responsabilidad del orden público, la actividad sólo tendrá lugar después de coordinada y confirmada por intermedio del DCO pertinente.

## Artículo V

### Observación internacional de las elecciones

#### 1. Normas internacionales

El proceso electoral estará abierto a la observación internacional. Ésta se realizará conforme a las normas internacionales aceptadas.

#### 2. Alcance de la observación

a. Todas las fases del proceso electoral estarán abiertas a la observación. Ésta incluye la inscripción de los electores, la campaña, el funcionamiento de los locales de voto durante la votación, la realización del recuento en cada local de voto y la totalización y la vigilancia (comprendido el examen de las quejas presentadas por los candidatos o sus representantes) en los niveles de distrito y central.

b. Se pedirá a los observadores que determinen si todas las fases del proceso electoral son libres y justas. La actividad de los observadores se limitará a la observación, la notificación y el diálogo con las autoridades pertinentes.

c. En todo momento, las delegaciones de observadores podrán transmitir a la CEC comentarios u observaciones sobre la realización de las elecciones; la CEC las examinará y responderá oportunamente.

d. Para facilitar la independencia de la observación, el mandato y las instrucciones de cada delegación de observadores internacionales serán determinados por la delegación en consulta con el órgano de coordinación de los observadores internacionales, conforme al mandato común incluido en el apéndice 2 al presente anexo.

### 3. Origen de los observadores

Se prevé que habrá observadores de todas las partes del mundo

a. En particular habrá delegaciones de observadores de la Unión Europea, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, el Canadá, Egipto, Japón, Jordania, Noruega, Sudáfrica, el Movimiento de Países no Alineados, la Organización de la Unidad Africana y la Organización de la Conferencia Islámica. Previa consulta pueden añadirse a esa lista delegaciones de observadores de otros gobiernos u organizaciones internacionales.

b. También se hallarán presentes otros observadores, incluidos los que representen a organizaciones no gubernamentales.

### 4. Órgano de coordinación

La Unión Europea actuará como coordinadora del trabajo de las delegaciones de observadores.

### 5. Acreditación de observadores

a. Todos los observadores, tanto internacionales como nacionales, serán acreditados por el sistema establecido por la CEC. La acreditación será extendida por la CEC previa petición y tendrá como condición la aceptación del mandato común. La tarjeta de acreditación se redactará en texto trilingüe (árabe, hebreo e inglés).

b. La tarjeta de acreditación de los miembros de las delegaciones de observadores y de los miembros del órgano de coordinación contendrá los siguientes detalles:

1) nombre y apellido;

2) país de origen;

3) el siguiente texto: «El titular de la presente tarjeta es un observador internacional y tiene derecho a los privilegios e inmunidades definidos en el Acuerdo Provisional»; y

4) una fotografía.

c. La tarjeta de acreditación de otros observadores no tendrá el mismo color que la tarjeta concedida a los miembros de las delegaciones de observadores indicadas en el anterior párrafo b., y contendrá los siguientes datos:

1) nombre;

2) organización;

3) las palabras «observador de las elecciones»;

4) el siguiente texto: «El titular de la presente tarjeta es un observador de las elecciones que tiene derecho a toda la asistencia posible en el ejercicio de sus tareas conforme al Acuerdo Provisional»; y

5) una fotografía.

### 6. Privilegios e inmunidades

a. Las delegaciones de observadores y los miembros del órgano de coordinación (llamados en adelante «miembros de las delegaciones») tendrán derecho, conforme a

las normas internacionales, a los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de sus actividades conforme al apéndice 3 del presente anexo.

b. Los nombres de los miembros de las delegaciones serán indicados por adelantado por la CEC a Israel, tras lo cual se concederán los privilegios e inmunidades conforme al apéndice 3.

#### 7. Foro trilateral de coordinación para la logística y la seguridad

La CEC, Israel y la Unión Europea establecerán un foro trilateral para tratar las cuestiones (por ejemplo: seguridad de los observadores, comunicaciones, visados, identificación y otros problemas de logística) que planteen las delegaciones de observadores que requieran asistencia o precisen la coordinación entre los miembros del foro trilateral. Los restantes asuntos relativos a la realización de las elecciones pueden ser objeto de conversaciones bilaterales entre la CEC y la Unión Europea. Las modalidades operativas del foro trilateral serán acordadas en la primera reunión por las tres partes.

#### 8. Libertad de desplazamiento

a. Para los fines de la observación de las elecciones se adoptarán todas las medidas necesarias para asegurar la libertad de desplazamiento en todas las zonas interesadas.

b. Los observadores no estarán acompañados por representantes oficiales de la CEC o de Israel, a menos que lo pidan.

#### 9. Equipo de los observadores

a. Los miembros de las delegaciones de observadores serán identificables por una ropa distintiva (gorra, camisa, chaqueta, etc.,) y llevarán una sobrechaqueta con las palabras «observador internacional» en árabe e inglés. Los restantes observadores serán identificados con otros distintivos.

b. Los observadores no llevarán armas.

#### 10. Informes de las delegaciones de observadores

En el curso y después de la elección, el órgano coordinador, cada delegación de observadores y los restantes observadores podrán formular declaraciones y mantener conferencias de prensa sobre sus verificaciones.

#### 11. Observadores nacionales y tabulación paralela de los votos

Las organizaciones nacionales de observadores deberán ser independientes de los partidos, coaliciones y grupos de electores que hayan propuesto candidatos y serán acreditados por la CEC previa demanda. Las organizaciones nacionales de observadores trabajarán en aplicación del mandato común para los observadores nacionales incluido en el apéndice 2. Toda organización de tabulación paralela de los votos será también acreditada como una organización nacional de observadores.

## 12. Disposiciones relativas a los periodistas

Los periodistas nacionales e internacionales serán acreditados por la CEC previa presentación de la tarjeta de prensa válida. Los periodistas gozarán de libertad de desplazamiento en todas las zonas a fin de cubrir el proceso electoral. Los periodistas tendrán acceso a todos los locales electorales durante todas las fases del proceso electoral. Las autoridades electorales pueden pedir la tarjeta de acreditación a fin de facilitar ese acceso.

### Apéndice 2

#### Mandato común para los observadores

##### A. Observadores internacionales

1. Se invita a los observadores a seguir el proceso electoral palestino en su totalidad, desde el anuncio a la publicación de los resultados, pasando por la inscripción, la campaña, la votación, el recuento de los votos, la compilación de los resultados y el examen de las quejas.
2. Todos los organismos que envíen observadores tendrán libertad para su elección. Todos los observadores recibirán al llegar la acreditación de la CEC.
3. Todo observador acreditado tiene libertad para establecer contacto con cualquier persona en cualquier momento y lugar y para asistir a todos los acontecimientos relacionados con las elecciones.
4. Israel permitirá a los observadores acreditados que entren y se alojen en su territorio.
5. Los locales, el equipo y los bienes, incluidos los papeles, documentos (comprendidos los documentos informáticos), comunicaciones, correspondencia y bases de datos de las organizaciones de observadores serán respetados por cada parte conforme a su legislación aplicable. La presente disposición se aplicará también a los bienes que los observadores establezcan, mantengan o utilicen para la realización de sus funciones u obligaciones.
6. Los miembros de las delegaciones de observadores llevarán ropa distintiva (gorras, camisetas, chaquetas, etc., que incluyan las palabras «OBSERVADOR INTERNACIONAL» en árabe e inglés) en todo momento y lugar en que desarrollen sus funciones. Los observadores que no sean miembros de las delegaciones de observadores, conforme al párrafo 3 del artículo V del presente anexo (llamados en adelante «otros observadores»), serán identificados de otro modo.
7. Todos los observadores serán responsables de su propio alojamiento, equipo, medios de transporte y seguros médicos y de otro tipo.
8. La CEC e Israel no tendrán ninguna responsabilidad financiera respecto a los gastos realizados por los observadores o a las lesiones, daños o pérdidas que sufran los observadores en el curso del desarrollo de sus funciones o de otro modo. La Unión Europea sólo asumirá esa responsabilidad en relación con los miembros del órgano de coordinación y con los observadores de la Unión Europea, y sólo en la amplitud en que acepte expresamente esa responsabilidad.

9. No se aplicarán limitaciones a la introducción de divisas para costear las actividades de los observadores ni a la repatriación de tales fondos a cualquier país ni al libre intercambio de divisas por un cambista autorizado en el mercado libre de cambio.

10. Se adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los observadores. Se proporcionará mayor seguridad a petición en caso de que sea necesario.

11. Todos los observadores tienen derecho a asistencia médica de urgencia, comprendida la evacuación de urgencia en caso necesario. Las autoridades israelíes competentes proporcionarán esa asistencia y evacuación de urgencia.

#### B. Observadores nacionales

1. Se invita a los observadores nacionales a seguir el proceso electoral palestino en su totalidad, desde el anuncio a la publicación de los resultados, pasando por la inscripción, la campaña, la votación, el recuento de los votos, la compilación de los resultados y el examen de las quejas.

2. Todos los organismos de observadores nacionales tendrán libertad para la elección de sus observadores. Los observadores nacionales serán acreditados por la CEC.

3. Todo observador nacional acreditado tendrá libertad de desplazamiento y de contacto con cualquier persona en cualquier momento y lugar y para asistir a todos los acontecimientos relacionados con las elecciones.

4. Se garantizará la libertad de expresión para los observadores nacionales en el ejercicio de sus funciones.

5. Los locales, el equipo y los bienes, incluidos los papeles, documentos (comprendidos los documentos informáticos), comunicaciones, correspondencia y bases de datos de las organizaciones de observadores serán respetados por cada parte conforme a su legislación aplicable. La presente disposición se aplicará también a los bienes que los observadores establezcan, mantengan o utilicen para la realización de sus funciones u obligaciones.

6. Israel permitirá a todos los observadores nacionales acreditados, cuya lista le habrá comunicado la CEC, viajar por su territorio en el ejercicio de sus funciones.

7. Todos los observadores serán responsables de su propio equipo, medios de transporte y seguros médicos y de otro tipo.

8. La CEC e Israel no tendrán ninguna responsabilidad financiera respecto a los gastos realizados por los observadores o a las lesiones, daños o pérdidas que sufran los observadores en el curso del desarrollo de sus funciones o de otro modo.

### Apéndice 3

#### Privilegios e inmunidades de las delegaciones de observadores internacionales

Para los fines del presente apéndice se concederán privilegios e inmunidades a todos los miembros acreditados de las delegaciones de observadores internacionales y a los

miembros del órgano coordinador y del personal nombrado por las delegaciones de observadores para realizar las actividades relacionadas con la observación de las elecciones (denominados en adelante «miembros de las delegaciones»).

1. Los miembros de las delegaciones tendrán:
  - a. inmunidad contra la detención o la prisión, y la incautación de cualquier efecto personal;
  - b. inmunidad frente a los procedimientos jurídicos relativos a las palabras habladas o escritas o a los actos realizados en el curso del cumplimiento de su misión;
  - c. inviolabilidad para todos sus documentos y papeles, comprendida la documentación informatizada;
  - d. autorización, para los fines de sus comunicaciones oficiales, para utilizar códigos y recibir papeles y correspondencia por mensajero o paquetes lacrados;
2. Se garantizará el carácter inviolable y la libertad de las comunicaciones y la correspondencia dirigidas a los miembros de la delegación o procedentes de los mismos.
3. Los locales, incluidos todos los archivos y bases de datos, bienes, fondos y activos de los miembros de las delegaciones serán:
  - a. protegidos e inviolables; y
  - b. inmunes frente a todo registro, confiscación, expropiación y cualquier otra forma de interferencia de los poderes ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo.
4. Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades tienen el deber de respetar las leyes y reglamentos en vigor en las zonas dependientes de la jurisdicción de cada una de las partes.
5. El órgano de coordinación y cada delegación de observadores podrán adquirir y utilizar libre y eficazmente, del comienzo al final de su misión, los medios de comunicación necesarios para cumplir sus funciones. En el marco del foro trilateral definido en el párrafo 7 del artículo V del presente anexo (denominado en adelante «el foro trilateral»), las autoridades israelíes y palestinas garantizarán el acceso a todas las frecuencias y líneas de comunicación necesarias.
6. El órgano de coordinación y cada delegación de observadores tendrán acceso a uno o a todos los elementos siguientes:
  - a. placas de matriculación especiales y permisos de conducción necesarios, definidos en el foro trilateral, para los vehículos adquiridos o alquilados (ocalmente; y
  - b. placas de matriculación especiales para los vehículos importados y reexportados.

Para cada uno de los vehículos se establecerá un seguro contra todo riesgo.

7. El equipo, los materiales, los artículos o los productos importados por el órgano de coordinación o cualquier delegación de observadores en relación con sus actividades estarán exentos de derechos de aduana y de impuestos de importación. Sin

embargo, queda entendido que esa exención no incluirá las tasas percibidas en los puntos de entrada en Israel. En el caso de pago de gastos de almacenamiento debidos a un retraso indebido producido por las autoridades israelíes y certificado por el foro bilateral, se reembolsarán los gastos de almacenamiento.

Las cuestiones relativas a las prohibiciones o restricciones de importación previstas por la ley serán examinadas por el foro trilateral, que adoptará una decisión por un procedimiento acelerado.

Cada delegación de observadores podrá importar y reexportar todo el equipo, incluidos vehículos, que considere necesario para el cumplimiento de sus funciones. En el marco del foro trilateral, las autoridades israelíes y/o palestinas realizarán los despachos de aduana por un procedimiento acelerado especial, aplicado bajo la supervisión de los responsables de la aduana. La totalidad del equipo, materiales, artículos o productos importados exentos de impuestos y tasas de importación serán reexportados o donados conforme a los procedimientos aplicables acordados entre las dos partes al terminar la misión de las delegaciones de observadores.

8. a. Los palestinos contratados localmente por el órgano de coordinación o por una delegación de observadores (denominados en adelante «personal local») gozarán en Cisjordania y en la Banda de Gaza, bajo reserva de las disposiciones contenidas en el presente párrafo, de:

- 1) libertad de desplazamiento en el ejercicio de sus funciones; y
- 2) inmunidad frente a las acciones judiciales por palabras habladas o escritas y por cualquier acto realizado en el ejercicio de sus funciones.

b. Las delegaciones de observadores y el órgano de coordinación proporcionarán listas del personal local a la CEC y acreditarán a ese personal local previa coordinación con Israel. El personal local acreditado recibirá un certificado redactado en árabe, hebreo e inglés, cuya posesión será necesaria para disfrutar de la libertad de desplazamiento y de la inmunidad mencionadas en el anterior párrafo a.

c. El certificado comprenderá el siguiente texto:

«El(la) portadora) del presente certificado depende oficialmente de una delegación de observadores internacionales. Está autorizado(a) a conducir o utilizar un vehículo que lleve una matrícula especial en el ejercicio de sus legítimas funciones. Tiene derecho a una inmunidad limitada en el ejercicio de sus obligaciones, conforme al Acuerdo Provisional».

d. Ese personal local no gozará de inmunidad respecto a cualquier procedimiento jurídico relativo a infracciones del tráfico o daños producidos por tales infracciones.

e. Las cuestiones relativas a las disposiciones de entrada del personal local en Israel y al desplazamiento del personal local entre Cisjordania y la Banda de Gaza, incluida la entrega de certificados de entrada, serán tratadas en el foro trilateral por el representante israelí en ese foro, que mantendrá a ese respecto contactos permanentes con las autoridades israelíes competentes con objeto de acelerar todas las cuestiones pertinentes.

f. El personal local no llevará armas.

9. El órgano de coordinación y las delegaciones de observadores pueden llevar su bandera y/o su emblema en los locales de oficina y en sus vehículos.

10. En el marco del foro trilateral, las autoridades palestinas e israelíes nombrarán funcionarios de coordinación, según corresponda, para lograr que se cumplan todas las disposiciones relativas a las demandas de logística y seguridad.

## ANEXO 10:

### PANAMÁ: COMPROMISO DE SANTA MARÍA LA ANTIGUA

#### **Compromiso Etico Electoral Comisión «Justicia y Paz» Panamá, septiembre de 1993**

Los partidos políticos se comprometen a apoyar y vigilar la introducción de un auténtico sistema democrático en el que nadie esté por encima de las instituciones y en el que se consideren representados todos los ciudadanos.

Para alcanzar una democracia digna de este nombre, el proceso electoral debe ser transparente, cada persona debe reconocer la validez de los resultados y los partidos deben aceptar el resultado de la votación, incluso si les es desfavorable.

Los partidos firmantes del presente documento destacan la necesidad de vigilar el cumplimiento de las decisiones del Tribunal Electoral. Para conseguir que esa institución sea fuerte e imparcial es preciso cuidar de que la influencia de los partidos o la del Estado no perjudique su buen funcionamiento.

El Tribunal Electoral debe gozar de una auténtica independencia administrativa para que su funcionamiento sea óptimo y no esté sometido a presiones exteriores contrarias a sus metas.

Los partidos políticos se comprometen a facilitar el establecimiento de un entorno cultural de diálogo y respeto, evitar los ataques contra la reputación de otros candidatos, impedir la propagación de calumnias o rumores acerca de los mismos y evitar los temas relativos a su vida privada. Los partidos políticos que aspiren a gobernar el país deben presentar sus ideas y sus planes (programas) de modo que los electores puedan adoptar una decisión.

Los partidos políticos se comprometen a cumplir el plazo estipulado por la ley, que dispone que cualquier funcionario civil que tenga poder de decisión y que desee presentarse a las elecciones debe en primer lugar presentar su dimisión. Esta medida se halla destinada a evitar que los candidatos utilicen su función para aumentar sus posibilidades de ser elegidos, El plazo fijado por el Tribunal Electoral es de seis meses antes de la fecha de las elecciones.

Los partidos políticos se comprometen a apoyar la labor de los delegados electorales. Como su nombre indica, estas personas representan al Tribunal Electoral y están encargados de participar en el proceso electoral y de supervisarlos.

Los partidos políticos se comprometen a no utilizar al Estado como un medio de imponer su voluntad. El Estado debe ser la organización política que representa a la Nación y que sirve sus intereses; debe evitar el autoritarismo y cuidar de la aplicación de la justicia y de que los ciudadanos sean respetados.

El objetivo es adoptar una posición frente a la violencia, que no debe ser permitida ni provocada, y fomentar la cordura y la tolerancia. Para ello, deben evitarse

las confrontaciones físicas y renunciar a la creación de tropas de choque, grupos armados o policías privadas. Todos los conflictos deben ser resueltos por los medios previstos por la ley.

Los partidos políticos se comprometen a respetar y asegurar el respeto de las garantías fundamentales (libertad de expresión, libertad para elegir y ser elegido, etc.) con objeto de que todas las personas se hallen en pie de igualdad en las elecciones. Esperamos que todos los panameños contribuirán a nuestra lucha por la paz y a cumplir sus deberes cívicos con firmeza y dignidad.

Los partidos firmantes del presente Pacto se comprometen a cuidar de que los fondos, los locales, los vehículos u otros bienes del Estado no sean utilizados por los partidos o los candidatos. Esos bienes son propiedad de todos los ciudadanos y son necesarios para resolver los problemas actuales con que se enfrenta la población.

Toda persona culpable de los actos descritos anteriormente será denunciada por los partidos políticos firmantes del presente Pacto.

La democracia exige que votemos conforme a nuestra conciencia; por consiguiente, los partidos políticos se comprometen a no comprar votos ofreciendo dinero, bebidas alcohólicas, etc., y a no prometer nombramientos, promesas que en general nunca se cumplen. Las actuaciones de ese tipo deben ser condenadas pues constituyen actos inmorales que son perjudiciales para el proceso democrático.

Los partidos políticos prometen a los funcionarios estatales luchar por la estabilidad de su empleo y en consecuencia piden que se adopte una «Ley sobre la carrera administrativa», que protegerá a esos funcionarios contra toda presión política.

Todo funcionario de la Administración Civil puede formar parte del partido político que desee sin miedo a perder su empleo.

Los partidos políticos que firman el presente Pacto se comprometen a aceptar los resultados de la elección del 8 de mayo y a garantizar una transición pacífica entre el anterior Gobierno y el nuevo Gobierno dando prueba de buena fe.

## **ANEXO 11:**

### **CAMBOYA**

#### **Código de Conducta de 1993**

1. Todas las personas y todos los partidos políticos, así como sus dirigentes, miembros y simpatizantes, todos los partidos políticos registrados de modo provisional y oficial, así como sus dirigentes, miembros, simpatizantes y candidatos, cumplirán el presente Código de Conducta.
2. Todos los partidos políticos gozan del derecho fundamental a participar en elecciones libres y justas, comprendida la libertad a participar en la campaña.
3. Todos los partidos políticos respetarán el derecho y la libertad de los restantes partidos a hacer campaña y difundir sin temor sus ideas y principios políticos.
4. En particular, todos los partidos políticos, los partidos políticos provisional y oficialmente registrados, y sus dirigentes, miembros, simpatizantes y candidatos respetarán las siguientes reglas:
  - 1) Quedará prohibida la intimidación de cualquier tipo, prohibición que será reforzada en los manuales, instrucciones y órdenes de los partidos políticos y de los partidos políticos provisional y oficialmente registrados.
  - 2) Quedará prohibida la posesión y uso de armas de cualquier tipo o de cualquier instrumento que pueda utilizarse como un arma en toda reunión, marcha o manifestación de carácter político. Esa prohibición será reforzada por los manuales, instrucciones y órdenes de los partidos.
  - 3) Los partidos y los candidatos informarán a la delegación local de la UNTAC de cualquier reunión pública o manifestación política prevista, adoptando de buena fe todas las medidas necesarias para evitar la confrontación o el conflicto políticos entre sus simpatizantes, y cumpliendo todas las orientaciones, instrucciones u órdenes dadas por la UNTAC en relación con tales reuniones.
  - 4) Todos los partidos evitarán la coincidencia, en lugar o tiempo, de sus reuniones, desfiles o manifestaciones con los de otros partidos, y para ello establecerán el enlace con la UNTAC y cooperarán con ella y con otros partidos.
  - 5) Todos los partidos, sus miembros y simpatizantes se abstendrán de perturbar reuniones, desfiles o manifestaciones de los restantes partidos.
  - 6) Los partidos y candidatos evitarán en todo momento en sus discursos, programas radiotelevisados, folletos, boletines, comunicados de prensa, carteles, programas del partido, anuncios de la campaña o de otro modo, el empleo de palabras injuriosas o que amenacen o inciten a cualquier violencia contra otros.
  - 7) Todos los partidos políticos evitarán obstaculizar la asistencia de las personas a las reuniones, desfiles o manifestaciones de los demás partidos.
  - 8) Todos los partidos evitarán el plagio de los símbolos de otros partidos y no robarán, destruirán ni deformarán el material político o de otro tipo de la

campana o los carteles de otros partidos, así como el material informativo electoral de la UNTAC.

- 9) Todos los partidos políticos, y en particular sus dirigentes, garantizarán la libertad de acceso de los demás partidos a los electores en los lugares públicos o privados, en campamentos o centros de recepción, o en cualquier otro lugar. Los partidos cuidarán de que los posibles votantes que deseen participar en actividades políticas tengan libertad para hacerlo.
- 10) Al dirigirse a sus simpatizantes y a todos los votantes, todos los partidos destacarán constantemente que la votación será secreta y que nadie sabrá cómo ha votado una persona.
- 11) Todos los partidos establecerán una comunicación eficaz con los restantes partidos en los niveles central, provincial y de distrito, y nombrarán personal de enlace, disponible para esa finalidad en todo momento, que abordará cualquier problema que surja en el curso de la inscripción de los electores, la campaña o la votación.
- 12) Todos los partidos asistirán por lo menos una vez cada dos semanas a una reunión presidida por el funcionario electoral jefe para examinar cualquier cuestión de interés relacionada con la campaña. Además, un comité permanente de dirigentes de los partidos políticos registrados asistirá a una reunión celebrada por lo menos una vez cada dos semanas bajo la presidencia del Representante Especial o de su adjunto para tratar las cuestiones de interés relacionadas con la campaña. Las reuniones antes citadas comenzarán en la fecha que determine el Representante Especial.
- 13) Todos los partidos someterán inmediatamente a la atención de la UNTAC cualquier información o queja relativa a intimidación u otras alegaciones de conducta ilegal.
- 14) Los partidos no abusarán del derecho a presentar quejas ni formularán quejas falsas, frívolas o insultantes.
- 15) Todos los partidos cooperarán plenamente con el Comité Consultivo Electoral del Representante Especial.
- 16) Todos los partidos darán instrucciones y órdenes a sus miembros y simpatizantes con objeto de que observen la legislación electoral, el presente Código, las instrucciones de los funcionarios de la UNTAC y todas las órdenes y directrices del Representante Especial, adoptando de buena fe todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley electoral y del presente Código.
- 17) El Representante Especial y todos los partidos darán publicidad al presente Código y a la ley electoral en toda Camboya por todos los medios que dispongan.

## ANEXO 12:

### GHANA

#### **Código de Conducta para los partidos políticos participantes en las elecciones generales**

Los partidos políticos registrados en Ghana, percibiendo la necesidad de un Código de Conducta para sus actividades en el curso de las elecciones generales, establecen el presente Código de Conducta al que se adherirán todos los partidos políticos:

1. Todos los partidos políticos deben cumplir las leyes y reglamentos electorales existentes.
2. Todos los partidos políticos y candidatos deben aportar la ayuda y la cooperación necesarias a las autoridades responsables de la aplicación de la ley.
3. Cada persona debe estar no sólo al corriente de sus derechos sino respetar también los derechos de los demás.
4. Todos los partidos políticos y candidatos participantes en las elecciones cooperarán plenamente con los funcionarios electorales y garantizarán su seguridad antes, en el curso y después de las elecciones.
5. Las campañas electorales deben organizarse de modo que en el curso de las elecciones reine un clima de paz y tranquilidad.
6. Los partidos políticos no defenderán ninguna opinión ni fomentarán acciones que de algún modo sean perjudiciales para la soberanía, la integridad o la seguridad de Ghana, para el mantenimiento del orden público o para la integridad o la independencia del poder judicial de Ghana, que desafíen o pongan en ridículo al poder judicial o las fuerzas armadas de Ghana, o que sean inmorales.
7. Los partidos políticos y sus candidatos, agentes o simpatizantes no obstaculizarán ni alterarán reuniones organizadas por los partidos y candidatos rivales, ni interrumpirán discursos, ni evitarán la distribución de prospectos y folletos y la fijación de carteles de otros partidos y candidatos, ni destruirán o borrarán carteles de los demás partidos.
8. Los partidos políticos evitarán las críticas de los restantes partidos políticos, y de sus dirigentes y candidatos sobre cuestiones que no guarden relación con sus actividades públicas. Las *críticas* y las observaciones estarán limitadas a las políticas y los programas de los partidos. Los discursos y los lemas serán dignos y basados en los principios de la moralidad, la corrección y la decencia.
9. Los partidos políticos se abstendrán de pronunciar discursos que susciten sectarismos y controversias o conflictos entre sectas, comunidades y grupos étnicos.
10. Los dirigentes públicos y todos los demás participantes en la actividad política actuarán con la responsabilidad y dignidad propias de su situación. Al difundir sus propias opiniones y programas, no interferirán en la libertad de los demás para hacer lo mismo, pues ello sería la negación de la democracia.

11. Se evitarán estrictamente los llamamientos a la violencia o el recurso a la violencia en reuniones o desfiles o en el curso de la votación.
12. No se permitirá llevar armas peligrosas y mortales en las reuniones públicas, observando estrictamente los reglamentos oficiales al respecto. No se permitirá el empleo de petardos y de otros explosivos en las reuniones públicas,
13. Los partidos políticos y sus candidatos cooperarán con el personal electoral a fin de que la elección se desarrolle de modo pacífico y ordenado y que los electores tengan plena libertad para ejercer su derecho sin estar sometidos a ninguna molestia u obstrucción.
14. Los partidos políticos y sus candidatos evitarán escrupulosamente todas las actividades que puedan considerarse «prácticas de corrupción» y delitos conforme a la legislación electoral, por ejemplo, la corrupción e intimidación de los electores, la falsificación de las personas y la solicitud de votos a menos de 500 metros de un local electoral.
15. Los partidos políticos y sus candidatos, agentes o simpatizantes no ofrecerán propinas o gratificaciones ni inducirán a otros a presentarse o no como candidato o a retirar o no retirar su candidatura.
16. Los partidos políticos y sus candidatos no tratarán de obtener el apoyo ni la asistencia de ningún funcionario público o funcionario de la Comisión Electoral con objeto de promover o dificultar la elección de un candidato.
17. Los partidos políticos y sus candidatos no procurarán obtener el apoyo de los simpatizantes para destruir boletines de voto o cualquier marca oficial colocada en un boletín de voto.
18. Aparte de lo que precede, todos los partidos políticos se expresarán enérgicamente contra la violencia. Ningún partido tolerará ningún tipo de actividad violenta para demostrar la fuerza del partido o probar su supremacía. Todos los partidos políticos cooperarán con los organismos de aplicación de la ley para recuperar las armas ilegales. Ningún partido adoptará ninguna iniciativa para la liberación de una persona detenida por la policía con armas en el curso de la campaña electoral o en el local de voto o en sus proximidades durante las elecciones.
19. Se acudirá a las fuerzas del orden más cercanas, esto es, la Policía, las Fuerzas Armadas de Ghana, el servicio contra incendios y los servicios penitenciarios para impedir y controlar cualquier infracción electoral.
20. Los partidos políticos alcanzarán un entendimiento para resistir a las tentativas de obtener votos por la ocupación forzosa de locales electorales o la realización por cualquier persona de actividades ilegales en los locales de voto. Los votos así obtenidos serán inútiles pues la Comisión Electoral declarará nulos los resultados del local de voto en cuestión.
21. El clima pacífico y sereno de la elección no debe ser alterado por la difusión de rumores falsos o por el recurso a actos de conspiración.
22. En el momento en que la Comisión proclame el carácter libre y justo de las elecciones, para satisfacción de la mayoría de los partidos políticos, las personas invitadas y los observadores reconocidos, los candidatos derrotados reconocerán honorablemente su derrota.

Para que el presente Código de Conducta goce del máximo respeto por parte de los agentes y simpatizantes de los partidos políticos, deberá ser apoyado por todos los candidatos presidenciales y por los presidentes de todos los partidos políticos.

Con ese fin, el presente Código será publicado por la Comisión Electoral, conjuntamente con los candidatos a las elecciones presidenciales de 1992 y los presidentes de los partidos políticos.

Dado en Accra, el 23 de octubre de 1992.

## **ANEXO 13:**

### **GUYANA**

#### **Directrices para los medios informativos y los partidos políticos**

##### 1. Texto

La libertad de expresión de los medios informativos - radio, televisión y prensa - es un símbolo de la democracia. El modo de utilización de la libertad por los medios informativos supone una obligación hacia la sociedad y el público en conjunto. Teniendo en cuenta esa necesidad de servir al público, los medios informativos tienen la confianza del público. Los medios informativos tienen la responsabilidad de realizar sus funciones en todo momento de modo profesional y con discernimiento y de ejercer un sentido crítico que respete y haga progresar los derechos y la dignidad de todos los individuos, manteniendo normas de buen gusto tal como han sido definidas por la sociedad y el público al que sirven. Los medios informativos deben enriquecer la vida cotidiana de la población a la que sirven mediante la información, la educación y el recreo; proporcionarán la discusión equitativa de las cuestiones de interés público; basarán su acción en el bien público, y aportarán ayuda y consuelo en los casos de tensión o de situación de urgencia.

##### 2. Directrices generales en el curso del periodo de la campaña<sup>2TM</sup>

###### a) Noticias

Las noticias deben ser fácticas, equitativas y exentas de sesgo. Las fuentes informativas serán utilizadas y elegidas con profesionalismo. Los análisis, comentarios y editoriales deben identificarse claramente como tales, estableciendo una clara distinción con las noticias.

###### b) Cuestiones públicas controvertidas

La expresión de opiniones responsables sobre cuestiones públicas de carácter controvertido debe dar una presencia equitativa a los puntos de vista opuestos. Las demandas de particulares, grupos u organizaciones para presentar sus opiniones sobre cuestiones públicas controvertidas deben considerarse basándose en sus méritos individuales y teniendo en cuenta su contribución al bien público.

##### 3. Directrices específicas para el periodo de la campaña

###### a) Acceso por los partidos políticos

En el curso del periodo de la campaña, los medios informativos tienen la responsabilidad especial respecto al público de fomentar la participación de los

<sup>2TM</sup> El periodo oficial de la campaña para las presentes directrices se define como el transcurrido entre el día de la designación de los candidatos y el día de las elecciones.

electores en el proceso democrático y de garantizar que tengan la oportunidad de estar informados sobre los candidatos y las cuestiones planteadas. Para ello, la Comisión Electoral de Guyana pide a la radio y a la televisión que pongan gratuitamente a disposición de todos los partidos políticos que presenten candidatos un espacio de cinco minutos semanales en las horas de gran escucha, y también pide a la prensa diaria que facilite gratuitamente cada semana un espacio de 25 cm a cada partido político registrado. El Presidente de la Comisión Electoral indicará a los medios informativos cuáles son los partidos que llenan las condiciones necesarias para obtener esa cobertura gratuita. Todos esos programas y columnas deben identificarse claramente como mensajes políticos para el servicio público preparados por el partido político (nombre) y no corregidos por los (medios informativos). El partido político (nombre) es el único responsable de su contenido. Los programas y mensajes que excedan el tiempo y el espacio gratuitos concedidos pueden ser rechazados o devueltos al partido. Los medios informativos pueden establecer plazos razonables para la presentación de los materiales para que encajen en sus programas de radiotelevisión o publicación. Los medios informativos deben cuidar de que todos los partidos tengan igual trato y acceso en lo que respecta a la hora y el emplazamiento de los mensajes. En el caso de los mensajes radiofónicos quizá sea necesario, para obtener una cobertura geográfica completa, repetir los programas en distintas horas y frecuencias.

#### b) Mensajes políticos pagados

Los partidos políticos o los candidatos que deseen tiempo y espacio adicionales deberán pagar todos los mensajes o anuncios a las tasas establecidas actuales, de preferencia a la tasa mínima, pero se aplicará la misma tasa a todos los partidos.

Además, los medios informativos deben cuidar de que todos los partidos y candidatos tengan igual acceso a las horas y programación de los medios de radiotelevisión, así como a los espacios y emplazamientos de los medios impresos. No se permitirá que un partido político o candidato bloquee el acceso por otros partidos o candidatos adquiriendo la totalidad del tiempo o el espacio disponibles.

Todos los medios informativos deben observar la norma de conceder trato equitativo y justo a todos los partidos y candidatos. Si bien lo indicado se refiere al trato equitativo para la difusión o publicación de mensajes, la misma norma debe aplicarse a la preparación de emisiones o publicaciones.

Las modalidades de pago de los anuncios políticos serán las mismas para todos los partidos, lo que significa que los anuncios deberán abonarse por adelantado. Todos los mensajes políticos pagados deben llevar una frase que indique «anuncio político pagado».

#### c) Rectificación de los errores de los medios informativos

Los errores de publicación o emisión que escapen al control del medio informativo, esto es, los errores mecánicos o debidos a catástrofes naturales, deben corregirse conforme a la norma en vigor. Los medios informativos no pueden censurar, modificar ni alterar en modo alguno cualquiera de los materiales presentados por los partidos o los candidatos para la difusión o la publicación por los medios informativos.

d) Mensajes discutibles

En el caso de que cualquiera de los medios informativos estime que un mensaje político no sea de buen gusto o que sea contrario al interés público, la seguridad, la paz o la moralidad, el medio informativo podrá rechazar el mensaje político en cuestión. Sin embargo, los medios informativos deben proporcionar detalles concretos al partido respecto a los motivos del rechazo y permitir que se modifique el material para ajustarse a las normas de emisión o publicación.

e) Advertencias

En caso de publicación o emisión de un mensaje político gratuito o pagado, los medios informativos deberán publicar o emitir una advertencia. Por ejemplo: «Los mensajes o anuncios políticos publicados en el presente número han sido preparados por el partido político o el candidato, sin ninguna corrección ni modificación, y no reflejan necesariamente las opiniones de este periódico». Bastará una inserción en cualquier parte del periódico. Los medios de radiotelevisión efectuarán una declaración análoga, por lo menos una vez el día de la emisión, sin que necesariamente preceda o siga a la emisión del material político.

**ANEXO 14:**  
**SEYCHELLES**

**Código de Conducta para los partidos políticos y sus miembros y simpatizantes en el curso de una elección o referéndum**

El presente Código de Conducta está destinado a mantener un entorno sereno en el curso de una campaña de elección o referéndum y en el día de la votación.

**Código de Conducta**

1. Todos los partidos políticos deben respetar las leyes y reglamentos electorales vigentes.
2. Todos los partidos políticos y candidatos deben aportar la ayuda y la cooperación necesarias a las autoridades responsables de la aplicación de la ley.
3. Cada persona debe estar al corriente no sólo de sus propios derechos sino también respetar los derechos de los demás.
4. Todos los partidos políticos y candidatos que participen en las elecciones deberán cooperar plenamente con los funcionarios electorales y garantizar su seguridad hasta que haya terminado la elección.
5. Las campañas electorales deben organizarse de modo que reine un clima de serenidad y paz.
6. Es de prever que los oponentes emitirán críticas durante la campaña electoral. Todos los partidos políticos deben ejercer la moderación en sus palabras, actitudes y conductas, y respetar las opiniones de los demás de modo que las elecciones no se transformen en un conflicto verbal y una confrontación.
7. Es de prever que los oponentes formularán críticas en el curso de la campaña electoral. Sin embargo deben evitarse los discursos, las declaraciones y los carteles provocadores e indecorosos, así como las burlas y alusiones malévolas. Todos los partidos cuidarán de que su comportamiento, sus declaraciones o sus comentarios no provoquen tensiones inútiles.
8. Todos los partidos políticos se expresarán enérgicamente contra la violencia. Ningún partido tolerará ningún tipo de actividad violenta para demostrar la fuerza del partido o probar su supremacía. Todos los partidos políticos cooperarán con los organismos de aplicación de la ley para recuperar las armas ilegales. Ningún partido adoptará ninguna iniciativa para la liberación de una persona detenida por la policía con armas en el curso de la campaña electoral o del referéndum o en el local de voto durante la votación o cerca del local de voto durante el escrutinio.
9. Todos los partidos y candidatos deben tener iguales oportunidades en materia de propaganda electoral. No pueden obstaculizarse las reuniones, desfiles y otras actividades electorales de los oponentes. Los carteles y banderolas sólo se utilizarán conforme a lo indicado en el anexo al presente Código de Conducta.

10. Se acudirá a las fuerzas del orden más cercanas para impedir y controlar cualquier tipo de infracción electoral.

11. Toda tentativa de influir en la votación con dinero o promesas constituye un delito electoral. Todas las personas deben conocer este tipo de delitos.

12. No se utilizará ningún medio de transporte estatal para llevar votantes a los locales de voto, a no ser las personas que trabajen para departamentos gubernamentales que estén en servicio o las personas que vivan en instituciones estatales. Esta regla no se aplica a las personas que utilizan un vehículo estatal con fines personales y familiares.

13. No se utilizará ningún vehículo de las Fuerzas Armadas para el transporte de electores, comprendidos los militares, hasta los locales de voto.

14. El personal de las Fuerzas Armadas no podrá votar con uniforme.

15. Los partidos políticos no obtendrán votos por la ocupación forzosa de los locales de voto o por la realización de actividades ilegales en los locales de voto.

16. Ningún candidato ni partido puede, antes del día de la votación o del referéndum, prometer o dar de modo abierto o secreto una contribución, subvención o favor a un individuo, institución, organismo u organización de su circunscripción, en relación con su campaña electoral y con la obtención de votos.

17. La atmósfera serena y pacífica de la elección o el referéndum no puede alterarse por la difusión de rumores falsos o por actos de conspiración.

18. Los partidos políticos y sus miembros y simpatizantes no pueden establecer campamentos electorales, puntos de control ni puestos de refresco. El día de la votación no puede realizarse ninguna actividad de propaganda electoral individual ni colectiva. Los locales del Consejo de Distrito estarán cerrados el día de la elección o el referéndum. Los electores deben estar solos en la cola de espera a fin de no sufrir ninguna influencia.

19. Si un votante está incapacitado por ceguera u otra causa física puede pedir a un funcionario electoral que registre su voto en presencia de un testigo seleccionado por él mismo. En esas circunstancias, el funcionario electoral comprobará si: a) el votante está realmente incapacitado tal como indica; b) si el elector ha elegido de modo auténticamente libre a la persona que debe actuar de testigo; y c) si el votante deposita libremente su voto. A ese respecto, los partidos políticos no abusarán de este procedimiento para presionar a las personas incapacitadas a fin de que voten en su favor.

20. Además de los funcionarios electorales, sólo los votantes tienen derecho a entrar en los locales de voto. Los partidos políticos cuidarán de que sus simpatizantes estén alejados de los locales de voto. Sólo los funcionarios electorales y los escrutadores permanecerán en el lugar atribuido dentro del local de voto para desempeñar sus responsabilidades. El desplazamiento o la sustitución de los funcionarios acreditados no producirá ningún trastorno.

### **Código de Conducta relativo a los carteles y banderolas**

#### **1.0 Utilización de las carteleras**

1.1 La notificación de la elección o el referéndum y los anuncios de carácter político sólo podrán colocarse en carteleras.

- 1.2 Esas carteleras podrán erigirse sólo en determinados lugares acordados por la División de Transportes Terrestres, la Policía (sección de tráfico) y el Organismo de Planificación.
- 1.3 El Organismo de Planificación, la Policía (sección de tráfico) y la División de Transportes Terrestres acordarán el tamaño, la altura y el número de carteleras que puedan colocarse en una determinada zona.
- 1.4 El Departamento de Turismo y Transportes (División de Turismo) ha instalado ya algunas carteleras en Victoria. Sólo se incluirán en esas carteleras los anuncios de acontecimientos locales tales como actividades educativas, culturales, sociales o recreativas y de promoción del turismo.
- 1.5 Podrán colocarse carteleras suplementarias (temporales) atribuidas a los distintos partidos políticos.
- 1.6 Las carteleras se instalarán sólo 14 días antes de la fecha de la elección o el referéndum.
- 1.7 Los partidos políticos retirarán todas las carteleras y anuncios políticos tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, en el periodo de 14 días que siga al cierre del escrutinio de la elección o el referéndum, conforme al artículo 13 (2) (b) del Reglamento de planificación urbana y rural (Control de la publicidad), cap. 160.
- 2.0 Utilización de banderolas de tela
  - 2.1 En la medida de lo posible se utilizarán banderolas de tela fácilmente retirables, en lugar de carteles de papel pegados.
  - 2.2 Las banderolas de tela se colocarán después de obtener la autorización necesaria de la División de Transportes Terrestres y Policía (Sección de Tráfico).
  - 2.3 Todas las banderolas se retirarán tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, en el periodo de 14 días que siga a la fecha de la elección o el referéndum.
- 3.0 Utilización de pintura
  - 3.1 Queda totalmente prohibido el uso de pintura (líquidos y pulverizaciones) para pintar cualquier lema o escribir sobre una carretera, acera, postes telefónicos o eléctricos, muro, valla, etc., bien sea de propiedad pública o privada.  
Ese acto constituye un delito conforme a la sección 183 (j) del Código Penal, cap. 73.
- 4.0 Carteles para las elecciones o el referéndum
  - 4.1 Los carteles para las elecciones o el referéndum se colocarán sólo en las carteleras especiales destinadas a esa finalidad conforme al párrafo I.
  - 4.2 No se pegará ningún cartel ni ningún otro papel en cualquier muro, edificio, carretera, acera, postes telefónicos o eléctricos o valla de propiedad pública o privada.  
Ese acto constituye un delito conforme a la sección 183 (j) del Código Penal, cap 73.
- 5.0 Respeto de los otros y de sus propiedades
  - 5.1 Los miembros de los partidos políticos y los simpatizantes respetarán a los demás y a sus propiedades y evitarán cualquier daño de propiedades públicas o privadas.

ANEXO 15:  
BANGLADESH

Código de Conducta que deben aplicar los partidos políticos

Elección para el Jatiya Sangsad (Parlamento), 1991

El Código de Conducta, establecido después de deliberaciones con los representantes de 67 partidos políticos, incluidos los principales, está destinado a mantener un clima de serenidad en el curso de la campaña electoral y en el día de la votación. La Comisión Electoral espera que si todos los partidos políticos cumplen fielmente el Código, contribuirán en gran manera a la celebración de una elección creíble en el país. No se discutirá la legitimidad de un gobierno representativo elegido en ese proceso.

**Código de Conducta**

1. Todos los partidos políticos deben respetar las leyes y reglamentos electorales vigentes.
2. Todos los partidos políticos y candidatos deben aportar la ayuda y la cooperación necesarias a las autoridades responsables de la aplicación de la ley.
3. Cada persona debe estar al corriente no sólo de sus propios derechos sino también respetar los derechos de los demás.
4. Todos los partidos políticos y candidatos que participen en las elecciones deberán cooperar plenamente con los funcionarios electorales y garantizar su seguridad hasta que haya terminado la elección.
5. Las campañas electorales deben organizarse de modo que reine un clima de serenidad y paz.
6. No debe realizarse ningún acto que podría crear tensiones y perturbar la serenidad de las elecciones. Todos los partidos deben actuar con prudencia en sus discursos y respetar las opiniones de los demás con objeto de que la campaña electoral no degenera en un conflicto verbal.
7. Es de prever que los contrincantes formularán críticas durante la campaña electoral. Sin embargo, deben evitarse los discursos y declaraciones provocadores e inconvenientes, las burlas, la ridiculización y las alusiones malévolas. Los partidos deben cuidar de que sus declaraciones o comentarios no provoquen tensiones inútiles. En el caso de que pudiera producirse un enfrentamiento por un malentendido entre los partidos contrincantes, el Comité Coordinador de las Elecciones, compuesto por representantes de todos los partidos interesados, reducirá la tensión y pondrá fin al conflicto.
8. Todos los partidos políticos se expresarán enérgicamente contra la violencia. Ningún partido tolerará ningún tipo de actividad violenta para demostrar la fuerza del partido o probar su supremacía. Todos los partidos políticos cooperarán con los

organismos de aplicación de la ley para recuperar las armas ilegales. Ningún partido adoptará ninguna iniciativa para la liberación de una persona detenida por la policía con armas en el curso de la campaña electoral o del referéndum o en el local de voto durante la votación o cerca del local de voto durante el escrutinio.

9. Todos los partidos y candidatos deben tener iguales oportunidades en materia de propaganda electoral. No pueden obstaculizarse las reuniones, desfiles y otras actividades electorales de los oponentes.

10. Se acudirá a las fuerzas del orden más cercanas para impedir y controlar cualquier tipo de infracción electoral.

11. Tratar de influir en el resultado de la votación por medios económicos u otros, o alquilar o utilizar un vehículo distinto al vehículo personal o familiar para transportar electores son infracciones del código electoral. Estas infracciones deben ser conocidas de todos.

12. Los partidos políticos llegarán a un acuerdo para resistir a cualquier tentativa, realizada por un individuo, sea cual sea, de obtener sufragios ocupando un local de voto por la fuerza o realizando actividades ilegales en un local de voto. Los sufragios así obtenidos serán inútiles, pues la Comisión Electoral declarará nulos los resultados de ese local de voto.

13. Antes del día de la votación, ningún candidato puede prometer de modo abierto o secreto una contribución o una subvención a una institución de su circunscripción, para los fines de su campaña electoral y de la obtención de votos.

14. El clima pacífico y sereno de la elección no debe quedar comprometido por la difusión de falsos rumores o por actos de conspiración.

15. No pueden establecerse campamentos electorales en la zona prohibida o cerca de los locales de voto, y queda prohibido realizar campaña dentro de los locales de voto.

16. Además de los funcionarios electorales, sólo los votantes tienen derecho a entrar en los locales de voto. Los partidos políticos cuidarán de que sus simpatizantes estén alejados de los locales de voto. Sólo los funcionarios electorales y los escrutadores permanecerán en el lugar atribuido dentro del local de voto para desempeñar sus responsabilidades.

ANEXO 16:

OSCE: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA OBSERVACIÓN  
DE ELECCIONES<sup>259</sup>

Los observadores llevarán las señales de identificación prescritas entregadas por el gobierno huésped o la comisión electoral, y se identificarán a sí mismos ante toda autoridad interesada que formule la demanda.

Los observadores mantendrán una estricta imparcialidad en la realización de sus deberes y en ningún momento expresarán opinión o preferencia en relación con las autoridades nacionales, los partidos o los candidatos, o con referencia a cualquier cuestión planteada en el proceso electoral.

Los observadores no exhibirán ni llevarán símbolos, colores o banderolas de partidos.

Los observadores realizarán sus deberes de modo discreto y sin interferir en el proceso electoral, los procedimientos del día de la elección o el recuento de votos.

Los observadores pueden someter las irregularidades a la atención de los funcionarios electorales locales, pero nunca deben dar instrucciones o anular una decisión de los funcionarios electorales.

Los observadores basarán todas sus conclusiones en hechos bien documentados y verificables.

Los observadores evitarán la formulación de cualquier comentario personal o prematuro ante los medios informativos o cualquier otra persona interesada, y limitarán cualquier observación a la información general sobre la naturaleza de sus actividades en tanto que observadores.

Los observadores participarán en las sesiones poste lectora! es de información sobre sus funciones por fax o por teléfono.

Los observadores respetarán la totalidad de las leyes y reglamentos nacionales.

## Bibliografía seleccionada

- Agenda for Change*. The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns. Hansard Society, Londres, 1991.
- Alexander, Herbert E. y Corrado, Anthony, *Financing the 1992 Election*, ME. Sharpe, Armonk, WY, 1995; recensión de Sharon Steward en *The Guardian* (Journal of the Council on Governmental Ethics Laws—COGEL), marzo 1996, 1-3.
- Ansolabehere, Stephen e Iyengar, Shanto, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, The Free Press, Nueva York, NY, 1995; recensión de Maris LeBlanc McCrory, *The Guardian* (Journal of the Council on Governmental Ethics Laws—COGEL), dic. 1996, 1,3.
- Axworthy, T., 'Capital Intensive Polines', en Seidle, F. Leslie, ed., *Issues in Party and Election Finance in Canadá*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 5, Toronto, Dundurn Press, 1991.
- Baldwin, R., *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Balz, D. y Edsall, T.B., 'More Shouts and Smears as the Querulous Republicans Debate', *International Herald Tribune*, 2-3 marzo 1996.
- Beibeder, Yves, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994.
- Bennet, J., 'Who's Negative? Check Clinton Ads', *International Herald Tribune*, 23 oct. 1996.
- Berke, R.L., 'Attack Ads Arouse Anger', *International Herald Tribune*, 17-18 feb. 1996.
- Boutros-Ghali, Boutros, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para promover y consolidar las democracias': documento ONU A/51/761, 20 dic. 1996; reeditado con el título *Un programa para la democratización*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996.

Brownlie, I., *System of the Law of Nations: State Responsibility (Part I)*, Clarendon Press, Oxford. 1983.

Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford. 4<sup>a</sup> ed.. 1990.

Bulgarian Association for Fair Elections and Civil Rights, 'Mirror', The Race for the Presidential Post mirrored in the Media, 2 números, oct., nov. 1996.

Camby, Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, París, 1995.

Cantor, Joseph E., 'Campaign Financing in Federal Elections: A Guide to the Law and its Operation,' Congressional Research Service (CRS) Informe para el Congreso, 8 agosto 1986; actualizado el 15 oct. 1993.

Carville, J. y Matalin, M., *All's Fair: Love, War and Running for Presiden!*, RandomHouse, 1994. Touchstone, 1995.

Center for Responsive Politics, Washington, D.C., 'Enforcing the Campaign Finance Laws: An Agency Model' junio 1993.

Comisión de Derechos Humanos, 'Comentario General adoptado por la Comisión de Derechos Humanos conforme al artículo 40, párrafo 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos', adendum, 'Comentario general N<sup>o</sup> 25 (57)': doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 agosto 1996.

Conseil federal de la Suisse, 'Rapport sur l'aide aux partis politiques'<sup>1</sup>, 23 nov. 1988 (doc. 88.075).

Consejo de Europa, *Handbook for Observers of Elections*, Estrasburgo, 1996.

Cooper, L. y Henderson, J., 'Uganda: A Pre-Election Assessment Report'<sup>1</sup>, International Federation for Election Systems, Washington, D.C. enero 1996.

Cornillon, P., 'Derechos y responsabilidades de los observadores internacionales', documento presentado en la Conferencia Internacional de La Laguna sobre la libertad de las elecciones y la observación internacional de las elecciones (Tenerife, 27 febrero-2 marzo 1994).

Council on Governmental Ethics Laws (COGEL), 'A Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Regulation' (1991).

- DeGregorio, Paul S. y Ross, Kimberly L., 'Albania: Pre-Election Technical Assessment', International Federation for Election Systems, Washington, D.C., agosto 1996.
- Doublet, Yves-Marie, 'La législation de 1995 sur le financement de la vie politique', *Revue française de droit constitutionnel*, N° 22, 1995, 411.
- Durbin, Thomas M., 'Extending the Fairness Doctrine to the Print Media\*', Congressional Research Service Report for Congress, 17 junio 1987.
- Durbin, Thomas M., 'First Amendment Issues and Major Supreme Court Decisions relating to Campaign Finance Law', Congressional Research Service Report for Congress, actualizado el 15 sept. 1995.
- Elections Canadá, *Election Handbook for Candidates, their Official Agents and Auditors*, Ottawa, 1993.
- Elections Canadá, *Thirty-fifth General Election 1993. Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates*, Ottawa, 1994.
- Elections Canadá, *Serving Democracy*, Ottawa, 1994.
- Elections Canadá, *Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates, 35th General Election 1993*, Ottawa, 1993.
- Elections Canadá, *Strengthening the Foundation: Canada's Electoral System*, Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election, Ottawa, 1996.
- Estados Unidos de América: *Senate Election Law Guidebook 1996*, Señale, U.S. Government Printing Office, Washington, 1996.
- Ewing, Keith D., *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Franck, T., 'The Emerging Right to Democratic Governance', 86 *American Journal of International Law* 46 (1992).
- Gallagher M. y Marsh, M., editores, *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage Modern Politics Series, vol. 18, 1988.
- Gans, Curtís, Committee for the Study of the American Electorate, Evidence to the US Senate Subcommittee on Communications on the *Clean Campaign Act*, mayo 1993.

- Garber, Lary, 'The Role of International Observers', en Garber, L. y Bjornlund, E., editores, *The New Democratic Frontier. A Country by Country Report on Elections In Central and Eastern Europe*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C. 1992.
- Garber, Larry, *Guidelines for International Election Observing*, International Human Rights Law Group, 1983.
- Garber, Larry y Gibson, Clark, *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*, agosto 1993.
- Garber, L. y Bjornlund, E., editores, *The New Democratic Frontier. A Country by Country Report on Elections In Central and Eastern Europe*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C. 1992.
- Genevois, Bruno, 'Le nouveau role du juge de l'élection', en 'L'argent des elections', *Pouvoirs*, N° 70, 1994, 69.
- Goodwin-Gill, G.S., *Elecciones libres y justas: Derecho internacional y práctica*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994.
- Gould, R., Jackson, C. y Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Dartmouth, Aldershot, 1995.
- Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Election in St. Kitts and Nevis, 3 July 1995*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1996.
- Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1997.
- Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February ;1996*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1996.
- Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The General Election in Pakistán, 3 February 1997*, Londres, 1997, 2.
- Grupo de Observadores de la Commonwealth, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October ;1995*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1996.
- Grupo Internacional de Crisis, 'Electioneering in Republika Srpska', ICG Bosnia Project, Sarajevo, agosto 1996.
- Grupo Internacional de Crisis, comunicado de prensa, 4 dic. 1996, 'ÍCG Cautions Against Further Electoral Engineering in the Run-up to the Municipal Elections'.

- Grupo Internacional de Crisis, 'Elections in Bosnia & Herzegovina,' Sarajevo, 22sept. 1996.
- Grupo Internacional de Crisis, 'Elections in Bosnia and Herzegovina', Sarajevo, 13 agosto 1996.
- Gugliotta, Guy y Chinoy, Ira, 'Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign '96. Outsiders Made Erie Battle a National Battle', *Washington Post*, 10 feb. 1997.
- Human Rights Watch/Helsinki, Statement of Concern: Violations in the Albanian Elections, 30 mayo 1996.
- Human Rights Watch, 'Leaving Human Rights Behind: The Context of the Presidential Elections', 16 mayo 1997.
- Human Rights Watch, 'Algeria-Elections in the Shadow of Violence and Repression,' 20 mayo 1997.
- Institut européen pour les medias, 'Preliminary conclusions - Media coverage of the Russian presidential elections', 17 junio 1996.
- International Federation for Election Systems (IFES), 'Republic of Moldova Presidential Elections, November 17 and December 1, 1996', Washington, D.C. 1997.
- IFES, *Europe and Asia Report*, Washington, D.C. feb. 1997.
- IFES, 'Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995', Washington, D.C. nov. 1996.
- IFES, 'Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action<sup>1</sup>', abril 1996.
- IFES, 'Albania: A Pre-Election Technical Assessment', Washington, D.C. agosto 1996.
- IFES, 'Uganda: A Pre-Election Assessment Report', Washington, D.C. enero 1996.
- International IDEA, 'Lessons learnt: International Election Observation', Report on a Roundtable, Estocolmo, 10-12 oct. 1995.
- Jones, George F., 'Fraud and Corruption in Elections and Election Campaigns', discurso pronunciado en el Seminario sobre Etica Pública, patrocinado por el Ministerio del Interior, República Argentina, 10 dic. 1996.

- Kalb, D. y Salant, J.D., 'Donations by Pro-Israel PACs in Decline on Capitol Hill', *Congressional Quarterly*, 16 marzo 1996, 719; '1995 Campaign Finance Totals' *Congressional Quarterly*, 6 abril 1996, 954.
- Klein, Keith, 'Election Observation in Tanzania: An Observer Asks if the Task is Too Great' *Elections Today*, Vol. 5, No. 4, enero 1996.
- Klein, K., Scallan, A., Santos de Assuncao, C. y Dauphinais, D., 'Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action' IFES, Washington, D.C. abril 1996.
- Koenig, Pierre, 'Funding of political parties', Estudio preparado para el Consejo de Europa: CE doc. CAHDD(94)45, 20 sept. 1994,4-5.
- Kurtz, H., 'The Man behind the Voices that Keep Shrieking «Liberal»,' *International Herald Tribune*, 23 oct. 1996.
- Lansell, S.R. y Edgeworth, L.V., 'Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995', International Federation for Election Systems, Washington, D.C. nov. 1996.
- Linton, M., *Money and Votes*, Institute for Public Policy Research, Londres, 1994.
- Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge. 1997.
- Marcus, Ruth y Babcock, Charles R., 'The System Cracks under the Weight of Cash: Candidates, Parties and Outside Interests Dropped a Record \$2.7 Billion', *Washington Post*, 9 feb. 1997.
- McNair, Lord, *The Law of Treaties*, Clarendon Press, Oxford. 1961
- Merloe, Patrick, 'Electoral Operations, Human Rights and Public Confidence in a Democratic System', National Democratic Institute, Washington, D.C, 1994.
- Merloe, Patrick, 'Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The «Level Playing Field» and Democratic Elections', National Democratic Institute, Washington, D.C, 1994.
- Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*, Artículo 19, Londres 1994.
- Millón, Charles, 'Avant/après: Ce qui a changé', en 'L'argent des elections', *Pouvoirs*, N<sup>o</sup>70, 1994, 103.

- National Democratic Institute (NDI), comunicado de prensa, 'Preliminary Statement by the International Observer Delegation to the December 7 Elections in Ghana', Accra, 10 dic. 1996.
- National Democratic Institute for International Affairs y The Cárter Center, 'Statement of the Second NDI/Carter Center Pre-Election Delegation to the 1996 Palestinian Elections', 16 dic. 1995.
- NDI/Delegación en la República Dominicana del Consejo de Jefes de Gobierno libremente elegidos, mayo 1996, comunicado de prensa, Cárter Center, Atlanta, 10 mayo 1996.
- NDI, Statement of the National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Pre-Election Assessment Delegation, Accra, 19 nov. 1996.
- Nicholson, B., 'From interest group to (almost) equal citizenship: Women's representation in the Norwegian Parliament', 46 *Parliamentary Affairs* 254(1993).
- Norwegian Helsinki Committee, Report on the Russian Presidential Elections 1996.
- Norwegian Helsinki Committee, *Manual for Election Observation* (Rev. marzo 1996)
- Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), *Final Report*, Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3 y 17 nov. 1996.
- Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, *Final Report*, Bulgarian Presidential Election, 27 oct. y 3 nov. 1996.
- Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, 'What Observers need to know about Election Administration', 'The Pre-Election Phase', y 'Election Phase: The Long- and Short-Term Observer', documentos presentados a la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa/Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, Seminario sobre Administración y Observación de las Elecciones, Varsovia, 8-10 abril 1997.
- Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, *Final Report*, Armenian Presidential Election, 22 sept. 1996.
- ONU, Asamblea General, resolución 50/158 (21 dic. 1995), 'Cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana\*.

- ONU, Asamblea General, resolución 50/172 (22 dic. 1995), 'Respeto a los principios de la soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que respecta a los procesos electorales'.
- ONU, Asamblea General, resolución 50/185 (22 dic. 1995), 'Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para el refuerzo de la eficacia del principio de elecciones periódicas y auténticas y para la promoción de la democratización'.
- ONU, Asamblea General, resolución 50/178 (22 dic. 1995), 'Situación de los derechos humanos en Camboya'.
- ONU, Asamblea General, resolución 50/86 (15 dic. 1995), 'Situación de la democracia y los derechos humanos en Haití'.
- ONU, Asamblea General, resolución 50/87 (18 dic. 1995), 'Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa'.
- Organización de Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, 'Establishment of the Electoral Observer Mission of the Organization of American States', 1995.
- Organización de Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, Informe final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en las elecciones legislativas y municipales de Haití 1995.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, comunicado de prensa, 'Election Appeals Sub-Commission Announces Decisions', 24 agosto 1996
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, Asamblea Parlamentaria, Declaración de Estocolmo, 9 julio 1996.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, Mission to Bosnia and Herzegovina, comunicado de prensa, 24 agosto 1996.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, Mission to Bosnia and Herzegovina, comunicado de prensa, 15 agosto 1996.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, 'The Elections in Bosnia and Herzegovina, 14 September 1996,<sup>1</sup> Preliminary Statement of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM), 16 sept. 1996.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, 'Report on the Election of the President of the Russian Federation, 16 June and 3 July 1996".

- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, 'Mission to Bosnia and Herzegovina, Provisional Election Commission, Rules and Regulations. Decisions until July 16, 1996'.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, comunicado de prensa, 'Election Appeals Sub-Commission: Decisions taken in two cases of violations of voters' rights', 15 agosto 1996.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa/Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, *The Organization for Cooperation and Security in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights Election Observation Handbook*, 2ª ed., 1997.
- Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, Asamblea Parlamentaria, 'Report on the parliamentary elections in Albania', 26 mayo 1996.
- Paige Whitaker, L., 'Political Broadcasting Laws and the Indecency Standard: The Issue of Campaign Advertisements Featuring Dead Fetuses and Abortion Procedures', Congressional Research Service Report for Congress, 14 julio 1993.
- Palestinian Centre for Human Rights y Robert F. Kennedy Memorial Centre for Human Rights, 'Joint Statement regarding Human Rights and Palestinian Elections', 19 enero 1996.
- Pedersen, M.N. y Bille, \* 'Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark', en Wiberg, Matti, *The Public Purse and Political Parties. Political Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Finnish Political Science Association. 1991.
- Pianin, Eric, 'Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign '96. How Business Found Benefits in Wage Bill', *Washington Post*, 11 feb. 1997.
- Poland: National Electoral Office, 'Polish Electoral Law: A Brief Outline,' documento presentado a la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa/Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, Seminario sobre Administración y Observación de las Elecciones, Varsovia, 8-10 abril 1997.
- Reeves, P.R., "1996 Presidential Elections in Equatorial Guinea", International Federation for Election Systems, Washington, D.C. marzo 1996, 43.
- Rotberg, Robert I, 'Democracy in África: The Ballot doesn't Tell All', *Christian Science Monitor*, 1 mayo 1996.

- Salant, J., 'Freshmen Embrace Capitol Ways as They Go for PAC Donations', *Congressional Quarterly*, 20 abril 1996, 1068.
- Seidle, F. Leslie, ed., *Issues in Party and Election Finance in Canadá*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 5, Toronto, Dundurn Press, 1991.
- Sterline, B., 'Merchants of VenonV', *Wired*, mayo 1996, 65.
- Unión Interparlamentaria, Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, Consejo Interparlamentario, 154ª sesión, París, 26 marzo 1994.
- Unión Interparlamentaria, Conferencia Interparlamentaria Especializada, 'Hacia una asociación entre hombres y mujeres en política', Nueva Delhi, 14-18 feb. 1997, Declaración final del Presidente sobre los resultados de la Conferencia.
- Valentino, Henry, 'Establishing and Maintaining Balanced Media Support for Free and Fair Elections', *Elections Today*, vol. 5, no. 1, dic. 1994, 10.
- Valentino, Henry, 'Guidelines for Media, Political Parties and Contesting Groups during Official Campaign Period for Municipal and Local Government Elections', redactado para el uso en Guyana, *Elections Today*, vol. 5, no. 1, dic. 1994, 12-13.
- von Meijenfeldt, Roel, 'Election Observation', Report of an ECDPM Workshop, Maastricht, Países Bajos, 14-16 junio 1995, Arnold Bergstraesser Institut.
- Weiser, Benjamín y McAUister, Bill, 'The Little Agency That Can't. Election-Law Enforcer is Weak by Design, Paralyzed by División', *Washington Post*, 12 feb. 1997.
- Wiberg, Matti, *The Public Purse and Political Parties. Political Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Finnish Political Science Association. 1991.