

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

Informe Final

**Elecciones Parlamentarias
Venezuela 2005**

www.eueomvenezuela.org

Índice

SECCIÓN I

1. Conclusiones generales
2. Introducción, antecedentes de la misión y agradecimientos

SECCIÓN II

3. Panorama político

- 3.1 Antecedentes
- 3.2 El período post referéndum
- 3.3 Panorama general de las principales fuerzas políticas

SECCIÓN III

4. Marco legal

- 4.1 Estructura política y administrativa de Venezuela
- 4.2 Legislación electoral
- 4.3 Sistema de representación
- 4.4 El fenómeno de las *morochas*
- 4.5 Los límites de las circunscripciones

5. La administración electoral

- 5.1 La autoridad electoral como poder constitucional
- 5.2 La estructura del CNE
- 5.3 La directiva del CNE
- 5.4 Registro de partidos y de candidatos

6. El registro de votantes

- 6.1 El sistema de registro de votantes
- 6.2 El registro electoral
- 6.3 En torno al REP

7. El sistema venezolano de voto electrónico

- 7.1 Introducción
- 7.2 Descripción de las máquinas de votación
- 7.3 El dispositivo captahuellas y los cuadernos de votación electrónicos
- 7.4 Integridad del sistema y medidas de seguridad
 - 7.4.1 La alteración de la secuencia de voto
 - 7.4.2 El problema de la secuencia de voto
- 7.5 Las auditorías
- 7.6 El proceso de votación
- 7.7 Consideraciones finales

8. Medios de comunicación

- 8.1 Antecedentes
- 8.2 Marco legal
- 8.3 Análisis de medios
 - 8.3.1 Metodología
 - 8.3.2 Resultados del análisis

- 8.3.2.1 Prensa
- 8.3.2.2 Radio
- 8.3.2.3 TV

9. Sobre el voto femenino y de minorías

- 9.1 Participación de la mujer
- 9.2 Participación de los pueblos indígenas

SECCIÓN IV

10. El contexto preelectoral

- 10.1 Consideraciones generales
- 10.2 Formación de los votantes
- 10.3 Formación de los miembros de centros de votación
- 10.4 La campaña electoral
- 10.5 Intromisión de la administración del Estado y uso de recursos estatales
- 10.6 Preparativos electorales
- 10.7 Observación nacional y sociedad civil

11. Jornada electoral

- 11.1 El despliegue de la MOE-UE
- 11.2 Apertura
- 11.3 Votación
- 11.4 Cierre y transmisión de resultados
- 11.5 La revisión de los resguardos de papel

12. Recursos y quejas

- 12.1 El procedimiento de reclamación
- 12.2 Recursos y quejas en las elecciones parlamentarias

SECCIÓN V

13. Recomendaciones

- 13.1 Generales
- 13.2 Marco legal
- 13.3 Administración electoral
- 13.4 Sistema de votación electrónico
- 13.5 Medios de comunicación

Anexos

- I. Legislación electoral aplicable
- II. Lista de actividades de auditoría
- III. Estadísticas de medios de comunicación

Este informe ha sido elaborado por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y presenta las conclusiones de la Misión sobre las elecciones parlamentarias en Venezuela. Tales conclusiones no han sido adoptadas o aprobadas de manera alguna por la Comisión y, por tanto, no deben ser consideradas como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe ni acepta responsabilidad por el uso que se pueda hacer de ellos. La versión oficial del informe ha sido elaborada en lengua inglesa; la presente traducción española se proporciona exclusivamente a efectos de facilitar su divulgación.

Sección I

Capítulo 1

Conclusiones generales

En respuesta a una invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE) y con un espíritu de asociación y cooperación, tras la firma de un Memorando de Entendimiento, la Unión Europea desplegó una Misión de Observación Electoral (MOE-UE) de más de 160 miembros para observar las elecciones parlamentarias del 4 de diciembre de 2005. La MOE-UE centró sus actividades de observación en las elecciones a la Asamblea Nacional. A continuación se exponen las principales conclusiones a las que llegó la Misión.

La legislación venezolana permite, sin duda, la celebración de elecciones democráticas. No obstante, el marco legal sufre las inconsistencias existentes entre las nuevas disposiciones de la Constitución de 1999 y la legislación electoral precedente.

El CNE es una institución de recursos humanos y técnicos considerables. Su administración técnica del proceso fue buena, y sus preparativos logísticos para el proceso electoral satisfactorios. Sin embargo, su actuación se vio empañada por las acusaciones de sesgo y partidismo que le hicieron las fuerzas políticas de oposición.

La característica más notable del período preelectoral fue la ausencia de confianza de amplios sectores de la sociedad en el proceso electoral y en la independencia del CNE. Los partidos de oposición cuestionaron en particular la manera en que fueron nombrados los actuales miembros provisionales de la directiva del CNE.

La campaña electoral fue muy limitada; la discusión de los programas de los partidos políticos, casi inexistente, y hubo una excesiva atención de los medios de comunicación hacia la desconfianza en el CNE.

Las listas duplicadas de partidos o *morochas*, aunque técnicamente permitidas por ley, están en contradicción con el espíritu de proporcionalidad que establece la Constitución.

La campaña a favor de la abstención realizada por algunos sectores de oposición tuvo un impacto importante en la opinión pública. La divulgación de una lista computarizada en la que aparecen las preferencias políticas de los ciudadanos durante el proceso de recolección de firmas para el referéndum de 2004 (el llamado *Programa Maisanta*) también jugó a favor del movimiento abstencionista, estimulando el temor a que el secreto y la libertad de voto estuviesen amenazados.

En sus preparativos electorales el CNE demostró una clara voluntad de responder a las demandas de la oposición y aumentar la confianza en el proceso. Entre los principales pasos dados para reducir la preocupación de la oposición sobre el proceso de voto automatizado, el CNE aumentó el número de mesas de votación auditadas de un 33% inicial a un 45% y eliminó del proceso los cuadernos de votación electrónicos.

El principio de automatización del voto está claramente expresado en la ley. Sin embargo, el estado actual de desarrollo y las aplicaciones del proceso de voto automatizado han superado a la ley en varios aspectos.

El descubrimiento de un defecto en el diseño de la aplicación informática de las máquinas de votación, con la consiguiente posibilidad remota de violar el secreto

del voto, fue atajado por el CNE de manera oportuna y adecuada con la eliminación de los dispositivos captahuellas. Por tal motivo, la MOE-UE consideró sorprendente, a sólo cuatro días de las elecciones, la retirada de la mayoría de los partidos de oposición, que previamente habían anunciado su participación en el proceso si el CNE eliminaba los captahuellas.

El Registro Electoral Permanente (REP) fue la fuente de un continuo debate y preocupación en torno a la supuesta ilegalidad de algunas de sus entradas. La decisión del CNE de no facilitar las direcciones de los ciudadanos registrados para votar, basada en principios de protección de datos, no contribuyó a resolver el problema. La recurrencia y la naturaleza de las acusaciones contra el REP pusieron de manifiesto la necesidad de una reforma inmediata del sistema de registro civil y electoral.

La mayoría de los medios de comunicación observados mostraron un sesgo favorable a una de las dos principales coaliciones de partidos. Los medios reflejaron y alimentaron la polarización del país.

La información política que se encontró en los medios observados es diversa en cuanto a ideología, pero contiene una alta carga emocional que resulta incompatible con los principios periodísticos de imparcialidad y equilibrio.

Se hizo un uso generalizado de imágenes de funcionarios públicos con fines proselitistas. El recurso excesivo a las *cadena*s durante el período de la campaña fue asimismo inapropiado y no contribuyó a la mejora del clima político. Los esfuerzos del CNE para limitar el uso de este mecanismo durante la campaña fueron oportunos y deben ser apoyados.

La jornada electoral transcurrió pacíficamente y con una participación baja. Antes de las elecciones, ciertos incidentes aislados atribuidos por el Gobierno al movimiento abstencionista enturbiaron la tranquilidad general. Aunque los preparativos logísticos del CNE fueron satisfactorios, los observadores advirtieron una serie de irregularidades, como la intervención de funcionarios para ayudar a los votantes, la ruptura de procedimientos electorales y las actividades de campaña en el exterior de los centros de votación.

Un gran número de votantes tuvo problemas para comprender el funcionamiento de las máquinas de votación, que causaron colas con frecuencia en el exterior de los centros de votación. La asistencia proporcionada por miembros de los centros de votación a los votantes suscitó la preocupación sobre una posible violación del secreto de voto.

El recuento manual de los resguardos de votación que se realizó después de la transmisión de resultados reveló una gran fiabilidad de las máquinas de votación.

La transmisión y totalización de resultados fue rápida y precisa. Las actividades que se pudieron observar en el centro de proceso de datos de Caracas fueron seguras y eficientes, aunque la estructura del centro no era la más adecuada para la correcta visualización y observación del proceso.

Las elecciones parlamentarias no contribuyeron a reducir la fractura de la sociedad venezolana. En este sentido representaron una oportunidad perdida. Para recuperarse de esta fractura se requieren esfuerzos constructivos y maduros de todas las fuerzas políticas.

El capítulo 13 de este informe contiene recomendaciones detalladas.

Capítulo 2

Introducción, antecedentes de la misión y agradecimientos

En respuesta a una invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE) para observar las elecciones parlamentarias del 4 de diciembre (a la Asamblea Nacional, Parlamento Latinoamericano y Parlamento Andino), la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) se desplegó en Venezuela el 7 de noviembre de 2005. La MOE-UE centró sus actividades en la observación de las elecciones a la Asamblea Nacional.

La Misión estuvo dirigida por el Observador Jefe Sr. José Albino Silva Peneda, miembro del Parlamento Europeo. Tras el despliegue de un equipo central de 10 miembros, cuarenta observadores de larga estancia, entre los cuales había dos ciudadanos suizos, llegaron a Venezuela el 11 de noviembre para observar e informar sobre la atmósfera preelectoral, la campaña electoral, las actividades de voto y conteo, y el proceso de totalización de resultados. Estos observadores permanecieron en Venezuela hasta el 10 de diciembre de 2005. Ciento dos observadores de corta estancia se unieron a la MOE-UE del 29 de noviembre al 8 de diciembre para observar los preparativos electorales finales, la votación y el conteo manual de los resguardos. Una delegación del Parlamento Europeo, encabezada por el Sr. Arunas Degutis y formada por otros seis miembros del Parlamento, se unió a la MOE-UE el 1 de diciembre y permaneció en Venezuela hasta el 6 de diciembre. En total, la MOE-UE desplegó 162 observadores en 20 de los 24 Estados. La MOE-UE decidió no desplegar observadores en los Estados de Amazonas, Apure, Cojedes y Delta Amacuro debido al número de observadores de larga estancia disponibles y al poco peso poblacional relativo de los cuatro Estados mencionados.

Todos los observadores estuvieron obligados a respetar el Código de Conducta para los Observadores de la Unión Europea y a actuar de acuerdo con lo establecido por la metodología de la UE y la "Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional", adoptada bajo los auspicios de Naciones Unidas en octubre de 2005.

La composición del equipo central de la MOE-UE fue la siguiente:

Domenico Tuccinardi (Italia) – Jefe adjunto
Pedro Lacunza (España) – Experto legal / electoral
Xabier Meilán (España) – Experto en medios de comunicación
Charlemagne Gómez (Gran Bretaña) – Coordinadora de los observadores
Cathy Giorgetti (Luxemburgo) – Jefa de prensa
Martim Freire (Portugal) – Experto en operaciones
Frans Jennes (Bélgica) – Experto en seguridad
Simon Hearn (Gran Bretaña) – Experto en voto electrónico
Robert Krimmer (Austria) – Experto en voto electrónico
Peter Wolf (Austria) – Experto en voto electrónico

La MOE-UE se estableció el 7 de noviembre de 2005. El 18 de noviembre hizo público un comunicado de prensa de presentación, y un informe preliminar con sus conclusiones el 6 de diciembre de 2005. Todos los documentos de la MOE-UE, así como otra información sobre la misión, su metodología y actividades, están disponibles en la página web www.eueomvenezuela.org.

La MOE-UE permaneció en Venezuela hasta el 21 de diciembre de 2005 para observar el periodo postelectoral, incluidas las reclamaciones electorales. Este informe final incluye y amplía las conclusiones provisionales contenidas en el informe preliminar. La MOE-UE desea agradecer al CNE, a las autoridades venezolanas y a todos los actores políticos por la excelente cooperación y disponibilidad que le mostraron durante su estancia en Venezuela.

Sección II

Capítulo 3

Panorama político

3.1 Antecedentes

La vida política de Venezuela se ha caracterizado por un grado de polarización que ha ido progresivamente en aumento en la última década, y que ha alcanzado niveles extremos en el periodo que antecede al Referéndum Revocatorio Presidencial de 2004. Esta escalada de la polarización no es difícil de entender en el contexto de la evolución política que caracteriza los últimos 25 años de la historia venezolana, con largas épocas de malos gobiernos y la falta de una respuesta adecuada de los sucesivos ejecutivos a la división social del país. La actual corriente de polarización tiene sus raíces en los sucesos que siguieron a la victoria del presidente Hugo Chávez Frías en las elecciones presidenciales de 1998 y el referéndum constitucional de 1999, que inauguró la llamada 5ª República por medio de una transformación profunda de la estructura del Estado venezolano. La reforma constitucional del presidente Hugo Chávez tenía como objetivo expreso el comienzo de una nueva era de participación en la vida política democrática de todos los sectores de la población venezolana. Sin embargo, esos sectores de la sociedad venezolana que se opusieron al nuevo modelo de Estado propuesto por el presidente Hugo Chávez decidieron no encauzar su descontento de una manera participativa y democrática. Este clima de división absoluta y desconfianza mutua culminó en un espacio de poco más de dos años en el intento de golpe de Estado de abril de 2002 y el Referéndum Revocatorio Presidencial de 15 de agosto de 2004, dos acontecimientos que marcaron profundamente la historia política reciente del país.

El intento de derrocar al presidente Chávez representó el punto de tensión más dramático desde el punto de vista institucional. Los principales partidos de oposición favorecieron el golpe y aparentemente aceptaron el recurso a métodos antidemocráticos para recuperar una posición de poder. El intento de golpe fue derrotado, pero la tensión general del país no disminuyó sustancialmente. Sin embargo, los acontecimientos que precedieron al Referéndum Revocatorio Presidencial¹ marcaron un nuevo esfuerzo del principal grupo de partidos de oposición por volver a las maneras democráticas para conseguir sus objetivos políticos.

El proceso que condujo al referéndum fue extremadamente largo y polémico en todas sus fases, pero se caracterizó por una importante participación popular. De acuerdo a muchos analistas y observadores presentes en ese período, el referéndum no sólo no sirvió para disminuir la fractura de la sociedad venezolana, sino que la amplió. Las principales fuerzas de la oposición consideraron que el Consejo Nacional Electoral (denominado CNE de aquí en adelante) se plegaba a la presiones del Gobierno para que el referéndum no tuviese lugar. En particular, algunos acontecimientos que precedieron al anuncio oficial de referéndum, como el proceso de recolección de firmas, la subsiguiente verificación de las mismas y el llamado "proceso de reparo" se vieron desde las filas de la oposición como actuaciones marcadas por decisiones del CNE destinadas a obstaculizar a los promotores del referéndum en su objetivo de alcanzar el necesario quórum de firmas dentro del plazo que marcaba la Constitución. Las críticas de la oposición al CNE no cesaron con la convocatoria del referéndum. Los observadores internacionales presentes en el país, el Centro Carter y la Organización de Estados Americanos (OEA), juzgaron que se dio una falta de transparencia en algunas decisiones del CNE. Sin embargo, el día del referéndum se caracterizó por una gran movilización popular de los dos bandos en liza y una participación sin precedentes en la historia electoral reciente del país. Los resultados finales, en virtud de los cuales casi el 60% de los votantes ratificaron el mandato del presidente Chávez, frente a un 40% de votantes, aproximadamente, a favor de su cese, fueron

¹ El referéndum revocatorio es un instrumento para cesar a funcionarios públicos de sus puestos electos. Se trata de una provisión bastante infrecuente que se introdujo en la Constitución de 1999 a petición expresa del propio presidente Chávez.

considerados por el Centro Carter y la OEA como “una clara expresión de la voluntad del pueblo de Venezuela”, pero no fueron nunca completamente aceptados por algunos de los principales partidos de oposición.

3.2 El período post referéndum

Tras el referéndum ha habido otros dos procesos electorales antes de las elecciones parlamentarias del 4 de diciembre de 2005: las elecciones regionales del 31 de octubre de 2004 y las elecciones municipales y parroquiales del 7 de agosto de 2005. En ambos procesos se hizo evidente que había sectores de oposición que todavía rechazaban los resultados del referéndum y seguían acusando al CNE de no ser una institución independiente y neutral. Esta posición fue evolucionando progresivamente en algunos de los partidos de oposición hacia la no participación en las elecciones. Es posible que el rechazo a la participación haya ocultado las dificultades internas de la oposición para elaborar una nueva estrategia común tras la derrota en el referéndum que pudiese reunir el apoyo popular suficiente y disputarle el poder al presidente Chávez.

La participación del 70% en el referéndum disminuyó hasta casi un 50% en las elecciones regionales y hasta un 31% en las elecciones municipales. Estas dos últimas elecciones supusieron nuevas derrotas para los partidos de oposición. En ellas parecía que el apoyo de los votantes desfavorables al cese presidencial en el referéndum revocatorio se dispersaba. En términos generales, se diría que las esperanzas de que el referéndum pudiese ayudar al país a vencer la polarización extrema y poner completamente en marcha los mecanismos de competición y participación democráticas de las distintas facciones políticas no se habían materializado.

Esta situación de parálisis general y de desconfianza de la oposición en la autoridad electoral se agravó con la divulgación pública de una lista (la llamada *Lista Tascón*, por el nombre del miembro de la Asamblea Nacional que la compiló y publicó) con los nombres y otros datos personales de más de 3,4 millones de ciudadanos que firmaron en favor de la celebración del referéndum revocatorio. La lista fue compilada sin que se violasen las normas del referéndum, pues el proceso de recolección de firmas fue un acto público, con la consecuente obligación de dejarlo abierto al escrutinio. No obstante, la resolución del CNE que reguló el proceso no prestó la debida atención al principio de confidencialidad de los datos recolectados tras la conclusión del referéndum.

Tras el referéndum, la consolidación de datos de ciudadanos y sus preferencias en el proceso de recolección de firmas dio lugar a una utilización claramente abusiva de la información compilada, que supuso una intromisión en los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Se ha dicho que el abuso fue generalizado y que incluyó amenazas y varias formas de presión sobre los ciudadanos (exclusión de concursos públicos, despido de personal de empresas públicas y privadas por ser de una opción política contraria). Más tarde, la *Lista Tascón* fue utilizada para desarrollar una gran base de datos (el llamado *Programa Maisanta*, por el nombre del comando que organizó la campaña contra la revocación del presidente). En una de las versiones a la que tuvo acceso la MOE-UE, este programa contenía nombres y datos personales de más de 12 millones de ciudadanos venezolanos, así como su elección en el proceso de recolección de firmas.

3.3 Panorama general de las principales fuerzas políticas

La alta polarización que caracteriza a la escena política venezolana explica que se suelen dividir las fuerzas políticas activas en el país en dos bloques. Sin embargo, mientras que el bloque oficial, generalmente conocido como *oficialismo*, tiene todas las características de una coalición que funciona como tal, el bloque de oposición presenta una alta fragmentación, muchas veces en torno a liderazgos individuales, y sólo se muestra unida en la medida en que se opone al programa político de la coalición gobernante. Además de partidos políticos, existe un número limitado de asociaciones no gubernamentales y cívicas, algunas de ellas muy influyentes y con

buenos contactos en los medios de comunicación, que representan un papel importante en la creación de opiniones políticas de oposición al gobierno y que, en algunos casos, pueden llegar a influir las estrategias de algunos de los partidos de oposición.

Los partidos más importantes de la coalición gobernante, que concurrieron a las elecciones parlamentarias bajo las siglas UVE (Unidad de Vencedores Electorales), son el Movimiento Quinta República (MVR), Patria Para Todos (PPT), Podemos y el Partido Comunista de Venezuela (PCV). En algunas circunscripciones, debido principalmente a las listas duplicadas de partidos, conocidas como *morochas* (ver capítulo 4), las entidades políticas que integran la coalición gobernante pueden ser distintas. El único mensaje político que la coalición gobernante transmitió en las elecciones parlamentarias fue de naturaleza extremadamente sencilla e ideológica, enfatizando los logros de la política social del gobierno y pidiendo al electorado que aprobase con su voto el proyecto del presidente, convirtiendo así la votación en una especie de segundo referéndum sobre si el presidente Chávez debía permanecer en el poder o no.

Tras la denominación de *oposición* hay de hecho varias fuerzas que no han conseguido hallar una plataforma unitaria que pueda atraer y aglutinar al variopinto electorado "anti chavista". En un intento de simplificación, la oposición podría dividirse en dos grupos que declaran su disposición a participar en las elecciones, más un tercer grupo conformado por el importante bloque pro abstención. La participación en las elecciones fue defendida por la Coalición Unidad, cuyos más prominentes representantes son los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Movimiento al Socialismo (MAS) y Primero Justicia. Este grupo encaró un arduo desafío, pues tuvo que enfrentarse, de un lado, a la muy sólida y poderosa coalición gobernante, y de otro, a la oposición más radical que acusó a este grupo de ser un instrumento del *oficialismo* por participar en un proceso electoral que tenía un resultado decidido de antemano y que había sido gestionado por un CNE considerado parcial.

El segundo grupo de partidos políticos que originalmente declaró su intención de participar en la elección está compuesto por fuerzas políticas de tamaño medio y pequeño, como La Causa R, Proyecto Venezuela, Nuevo Tiempo y una serie de entidades menores, algunas de ellas regionales, de distinto origen político, frecuentemente unidas en torno a la figura de un líder fuerte y que han tomado posiciones como alternativa tanto del actual poder político como del principal grupo de oposición. De hecho, a menudo se refieren al principal bloque de oposición como la *oposición oficialista*, para poner en evidencia su distancia política de aquel grupo político.

El tercer grupo de oposición se sitúa fuera del espectro de partidos políticos, organizándose en torno a varios grupos no gubernamentales y asociaciones civiles. Su idea central es que no se dan las condiciones para celebrar elecciones democráticas en Venezuela y, por tanto, es preferible mantenerse fuera de la contienda electoral para evitar la legitimación de un régimen cuyo supuesto objetivo es la erradicación de todas las garantías democráticas. Las fuerzas que más se hacen oír tras esta posición son organizaciones como Súmate, Verdad Venezuela, Alianza Popular, Gente del Petróleo y Alianza Bravo Pueblo. Es interesante constatar como las actividades de todas estas organizaciones en el periodo preelectoral estuvieron claramente dirigidas a promover el abstencionismo, aún cuando su posición pública sobre el particular fuese considerablemente distinta. En general, estos grupos basaron su postura en el polémico nombramiento del CNE, considerado absolutamente parcial o en desacuerdo con varias provisiones legales, en las cifras infladas y anómalas del censo electoral, en el uso anticonstitucional de las *morochas* y en la amenaza al secreto del voto. La campaña por la abstención que pusieron en marcha algunas de estas organizaciones fue bastante elaborada, y se basó en el supuesto de que el secreto del voto corría un gran peligro. Esta sospecha estaba ligada a la difusión de la llamada *Lista Tascón* y del *Programa Maisanta*, y al posible uso irregular de la información de las huellas dactilares que el CNE, según decían, había planeado.

Entre estos grupos es importante el activismo político de la organización Súmate, que surgió en el proceso del referéndum revocatorio a manera de eminencia gris del movimiento pro

referéndum y cristalizó más tarde en una especie de *think tank* de referencia para toda la oposición.

Capítulo 4

Marco legal

4.1. Estructura política y administrativa de Venezuela

La República de Venezuela ha experimentado importantes cambios institucionales con la Constitución que entró en vigor en 1999. La actual Constitución de Venezuela define al país, llamado ahora República Bolivariana de Venezuela, como un Estado federal compuesto por 24 Estados o regiones. El siguiente nivel de la estructura político-administrativa lo constituyen las municipalidades, cuyo número total es de 335. A su vez, las municipalidades están divididas en parroquias, una forma de división territorial de origen religioso.

El presidente, elegido por sufragio directo, es el jefe del Estado y del poder ejecutivo. El presidente es elegido para un mandato de seis años, con opción de ser reelegido para un segundo mandato solamente. Las próximas elecciones presidenciales se celebrarán en diciembre de 2006.

El poder legislativo reside en la Asamblea Nacional (en adelante, AN). La AN es una institución unicameral elegida por un período de 5 años. De acuerdo al artículo 186 de la Constitución, cada uno de los 24 Estados elige un número fijo de tres diputados, más una cantidad adicional resultante de dividir la población total del Estado por un cociente determinado, que se obtiene dividiendo la población total del país por 1,1%². Además, hay tres escaños reservados para los representantes indígenas (ver capítulo 9).

El poder judicial lo encabeza el Tribunal Supremo de Justicia (en adelante, TSJ), la más alta instancia y cuerpo de gobierno del sistema judicial venezolano. Se organiza en salas, a saber, la Sala Plena (de 32 miembros), la Sala Constitucional (7 miembros), la Sala Electoral (5 miembros), la Sala Político Administrativa (5 miembros), y las Salas de Casación Social, Civil y Penal (5 miembros cada una).

Además de los tres poderes clásicos del Estado, la Constitución de Venezuela prevé dos poderes nacionales adicionales, el poder electoral y el poder ciudadano. El poder ciudadano está integrado por tres instituciones que componen el llamado Consejo Moral Republicano: el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República. El poder electoral reside en la autoridad electoral o Consejo Nacional Electoral (CNE, véase capítulo 5).

4.2 Legislación electoral³

A pesar de las contradicciones entre disposiciones del período pre y post constitucional, el marco legal permite la celebración de elecciones democráticas. El marco legal lo conforman la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, de 1999), el Estatuto Electoral del Poder Público (EPPP, de 2000), la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE, de 2002), la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP, de 1998) y las numerosas resoluciones del CNE referentes a aspectos específicos de cada proceso electoral, como el registro de candidatos, los procedimientos de auditoría, recuento, totalización, adjudicación, proclamación, observación internacional, y una larga lista de otros. De acuerdo a la LOPE, todos estos aspectos del proceso deberían haber sido regulados en detalle en el Reglamento General Electoral, que el CNE nunca llegó a aprobar. Finalmente, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones, del año 1965, regula el registro y la baja de partidos políticos.

² La población estimada a fecha de 31 de diciembre de 2005 por el Instituto Nacional de Estadística era de 24.804.180 y el cociente 294.846. Para más detalles, véase http://www.cne.gov.ve/elecciones/diputados2005/documentos/Tabla_Mapas.pdf

³ Véase también anexo 1 sobre legislación pertinente.

La Constitución de 1999, que entró en vigor tras un referéndum, introdujo una serie de cambios significativos en el sistema electoral (parlamento unicameral, sustitución de la obligación de votar por el derecho a votar, voto para el personal de las Fuerzas Armadas, establecimiento del poder electoral como quinto poder del Estado, el instrumento del referéndum revocatorio, la representación especial de los indígenas en la Asamblea Nacional) que todavía no han sido regulados completamente por las consiguientes leyes de rango inferior. Un texto legal electoral como la LOSSP, siendo cronológicamente anterior a la Constitución, no podría contener disposiciones que regulasen algunos de estos aspectos.

La Asamblea Constituyente que preparó la nueva Constitución, tras la aprobación en referéndum de la nueva Carta Magna, aprobó también importantes textos con objeto de cubrir los vacíos legales y administrar temporalmente algunas de las incoherencias más evidentes con las normas legales de rango inferior causadas por el nuevo diseño constitucional. El EEPP fue aprobado con este propósito. En opinión de la Asamblea Constituyente, debía servir solamente para regular las primeras elecciones generales tras la probación de la nueva Constitución, las de 2000, las también conocidas como *megaelecciones*⁴. Debido a que la AN no aprobó una nueva ley electoral ni reformó la vieja LOSPP, el EEPP siguió siendo esencial para regular las elecciones siguientes, entre ellas las elecciones parlamentarias de 2005.

La Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, o LOSPP, todavía es, de hecho, el texto legal más amplio a pesar de que data de 1998. Habiendo entrado en vigor antes de la adopción de la nueva Constitución, sus disposiciones no siempre están en armonía con ésta. En términos jurídicos estrictos, la LOSSP debería ser solamente aplicable como legislación subsidiaria cuando no entre en contradicción con la Constitución. Sin embargo, el hecho de que principios muy importantes que afectan a los procesos electorales actuales sólo estén previstos en la LOSPP y en ninguna otra ley (por ejemplo, los principios de la progresiva automatización de los procesos electorales y los principios rectores del diseño de aplicaciones de voto electrónico) la hace todavía muy pertinente y aplicable en muchos aspectos. Este hecho causa a menudo confusión, superposición o discrepancia entre el EEPP y la LOSPP en torno a qué instrumento debe ser aplicado. La MOE-UE ha advertido que la validez del EEPP y su polémico predominio sobre la LOSPP fue cuestionado ante el TSJ en varias ocasiones, y en todas fue confirmado por el TSJ. En su veredicto favorable al EEPP sobre la LOSPP, el TSJ ha utilizado un doble argumento. En primer lugar, el EEPP, al haber sido aprobado por la Asamblea Constituyente, pertenece al conocido como "bloque constitucional" de leyes y, por tanto, fue concebido para prevalecer en jerarquía legal sobre la LOSPP; en segundo lugar, al no haberse completado la transición legal a la "quinta república" prevista por la Constitución de 1999, se podrían aplicar leyes preconstitucionales sólo cuando éstas no entrasen en contradicción con los nuevos principios constitucionales, incluyendo aquellos que forman parte de la legislación del "bloque constitucional"⁵.

Para resolver el problema, el CNE suele hacer uso de sus amplios poderes reguladores para aprobar reglamentos que puedan resolver las eventuales discrepancias con leyes de mayor rango, tal como prevé el artículo 293 de la Constitución. No obstante, el CNE se ha acostumbrado a aprobar de esta manera reglamentos que han sido percibidos por la oposición como un abuso de poder cometido por completa omisión de la LOSPP o en virtud de una innovación de otros aspectos no previstos en la LOSPP ni en la Constitución. La mejor manera de resolver esta complicada situación sería que la AN adoptase una nueva Ley Orgánica Electoral que delimitase claramente todos los aspectos clave del proceso electoral en cumplimiento de la Constitución, así como de las mejores prácticas y estándares internacionales.

⁴ Se denominó así a las elecciones de 2000 porque afectaban a todos los niveles institucionales de la nueva República Bolivariana de Venezuela que tenían que ser elegidos por medio de un único acto electoral.

⁵ Hay varias sentencias sobre la validez del EEPP después de las elecciones de 2000. Para un compendio de los argumentos legales empleados para confirmarla, véase www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2816-181102-02-1662.htm

La Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE) regula aspectos fundamentales del poder electoral, de la institución y de la administración electoral. Con todo, faltan aspectos importantes de la administración electoral, como el proceso de selección de los llamados organismos electorales, mientras que la nominación del personal electoral en el nivel regional, municipal y de centro de votación todavía están regulados en la LOSPP y a través de resoluciones del CNE.

La Ley de Partidos Políticos es el más antiguo texto legislativo en materia electoral en vigor en el país (1965) y regula solamente aspectos marginales del proceso. Cobró una súbita relevancia en las elecciones parlamentarias debido a la retirada de la contienda electoral de los principales partidos políticos, pues fija las condiciones de registro y baja de los partidos políticos.

4.3 Sistema de representación

El sistema electoral que rige en Venezuela se describe en el artículo 12 de la LOSPP como "proporcional personalizado". El artículo 63 de la Constitución de 1999 dice que la ley debe garantizar dos principios, "la personalización del sufragio y la representación proporcional", es decir, la elección directa de los candidatos y la proporcionalidad. La convivencia de ambos principios al mismo tiempo da lugar en la práctica a un sistema mixto, más en particular un sistema de representación proporcional personalizada.

El capítulo II de la LOSPP clarifica el modo en que los principios mencionados de proporcionalidad y representación personal son garantizados dentro del mismo sistema electoral. Por "personalización del sufragio" se entiende que cerca de la mitad de los diputados de la AN deben ser elegidos a través de elecciones en un sistema de pluralidad-mayoría en circunscripciones de miembros únicos o múltiples, en los que obtenga el escaño el candidato que consiga el mayor número de votos válidos (sistema de mayoría relativa). Por otro lado, el principio de proporcionalidad se garantiza con la elección de la mitad de los diputados de la AN a través de listas de partido bloqueadas y cerradas. La consecuencia es que coexisten en la práctica dos sistemas electorales que, funcionando simultáneamente, usan distintas fórmulas. Los votantes tienen que emitir dos votos en dos papeletas diferentes, contribuyendo a la elección de los diputados de la AN bajo ambos sistemas.

El EEPP regula también los aspectos de procedimiento de la aplicación venezolana del sistema proporcional personalizado y otras de sus características importantes, como la fórmula electoral y la definición de las circunscripciones, estableciendo normas que son esenciales en cualquier sistema electoral. El artículo 15 establece que "el 60% de los representantes populares serán elegidos en circunscripciones nominales, según el principio de personalización, y el 40% se elegirá por lista, según el principio de la representación proporcional". El proceso de asignación de escaños a los diputados de la AN elegidos proporcionalmente se hace según la fórmula D'Hondt. El número total de votos válidos obtenidos por cada lista de partido en una circunscripción se divide por 1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta llegar al número total de escaños que se distribuyen. Los escaños disponibles en cada circunscripción son asignados a los cocientes mayores que resultan de la división. Sin embargo, a esta asignación, que se corresponde a una distribución proporcional "ideal" de escaños, hay que restarle los escaños obtenidos por cada partido a través del sistema de pluralidad-mayoría en circunscripciones de miembros únicos o múltiples, en las que se disputan el otro 60% de los escaños.

4.4. El fenómeno de las *morochas*

La operación de sustracción descrita en el párrafo anterior es el método empleado por la ley (tanto la LOSPP como el EEPP) para garantizar la representación proporcional y asegurar que la combinación de dos sistemas electorales se traduce en una cierta proporcionalidad general entre el total de votos y la asignación de escaños. Sin embargo, para evitar que se resten los escaños obtenidos en la lista de pluralidad-mayoría de los obtenidos en la lista proporcional, la mayoría de los partidos políticos crearon partidos políticos *ad hoc* que sólo formalmente son diferentes de los partidos matrices que los crearon. A estas candidaturas se las conoce en Venezuela como *morochas*.

La práctica de duplicar las listas de partido para evitar la sustracción de escaños obtenidos a través de las listas de pluralidad-mayoría es un efecto secundario conocido en otros países que tienen sistemas electorales mixtos similares sin disposiciones específicas que obliguen a obtener un número mínimo de votos (como Italia o Albania). A pesar de que esta práctica no es nueva en Venezuela y ya fue puesta en efecto en anteriores elecciones, sus implicaciones políticas en el actual contexto político desataron una encendida polémica. La existencia de *morochas* beneficia de hecho a los grandes partidos y promueve la formación de coaliciones entre los partidos de tamaño medio y pequeño. En otras palabras, esta estrategia electoral, para tener éxito, necesita de la existencia de maquinarias electorales muy bien organizadas y eficientes. Los partidos políticos pequeños y fragmentados que concurren a las elecciones por sí mismos no tienen virtualmente ninguna posibilidad en un sistema que permite la utilización de *morochas*.

En las elecciones parlamentarias, antes de la retirada de los principales partidos de oposición, se previó que las dos grandes coaliciones recurrieran a esa táctica en varias circunscripciones, dado que su objeto es favorecer a los partidos que se espera sean mayoritarios en una circunscripción dada. La constitucionalidad de esta práctica fue cuestionada ante el TSJ por Acción Democrática, uno de los principales partidos de oposición, que estaba utilizando esta estrategia en las circunscripciones en las que esperaba buenos resultados. El 27 de octubre, el TSJ emitió un polémico veredicto favorable a la práctica, veredicto que no ha sido publicado completamente hasta la fecha, a pesar del plazo de cinco días que se dio para su publicación⁶.

Por definición, un sistema mixto no garantiza ni puede garantizar una proporcionalidad absoluta, por mucho que intente combinar las mejores características de los sistemas proporcional y de pluralidad-mayoría. En el caso específico de la estrategia de duplicación de listas conocidas como *morochas*, su aplicación arruina, en efecto, el principio de proporcionalidad tal y como lo prevé la Constitución, aunque está técnicamente permitido por la aplicación venezolana del sistema de proporcionalidad personalizado, descrito en el capítulo II de la LOSPP y en el artículo 15 del EEPP. Si es el principio de proporcionalidad lo que debe tener prioridad, como sostienen algunos portavoces de la oposición, entonces el sistema de proporcionalidad personalizada debe ser reconsiderado, y no simplemente una de sus consecuencias como son las *morochas*. Por otra parte, si se quiere mantener el sistema mixto, se pueden explorar soluciones alternativas, pero la consecuencia podría ser un nivel general de proporcionalidad incluso menor. Para evitar efectos secundarios indeseados como el de las *morochas*, en otros países se usan sistemas mixtos que prevén el establecimiento de un número mínimo de votos para obtener representación y otro tipo de métodos.

El acuerdo sobre el tipo de sistema electoral es una de las características de mayor importancia de una democracia y requiere un amplio consenso político de la comunidad para reformarlo. La elección de sistema electoral con sus detalles específicos es una de esas cuestiones que ciertamente pide un debate nacional en profundidad y un respaldo mayoritario. Sería recomendable que dicho debate se abriese a las fuerzas políticas no representadas actualmente en la AN de la forma más amplia posible, en el momento en que la AN se embarque en su reforma.

4.5 Los límites de las circunscripciones

Otro asunto importante que tiene que ver con el sistema electoral es la definición de los límites entre las circunscripciones. Según la Constitución y las leyes electorales, el CNE es la institución en la que recae la responsabilidad de definir los límites de las circunscripciones electorales para las elecciones de todos los niveles. El artículo 16 del EEPP da muchos detalles al respecto. En concreto, afirma el principio de indivisibilidad de las fronteras municipales y parroquiales. Al ser mixto, el sistema electoral venezolano tiene dos tipos de circunscripciones. En su parte proporcional, los Estados son las circunscripciones, por tanto su número es 24. En su parte de pluralidad-mayoría, hay un total de 81 circunscripciones, revisadas año a año de acuerdo a un

⁶ Nota de prensa del TSJ en www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/notasdeprensa.asp?codigo=2491

índice poblacional⁷. La oposición denunció varios casos de manipulación interesada de los límites de las circunscripciones, la mayoría de ellos relacionados con movimientos de personas, que ocurren con frecuencia antes de las elecciones locales. La MOE-UE, sin embargo, no recibió en ningún caso evidencias convincentes que apoyasen tal reclamación en las elecciones parlamentarias. La disposición legal de la LOSPP que requiere la determinación de estimaciones de población para el cálculo del cociente tampoco determina un plazo para que se fijen los límites entre las circunscripciones.

⁷ El índice se calcula dividiendo la población del Estado por el número de diputados nominales que se eligen en él. Una vez calculado el cociente, el CNE revisa los límites de las circunscripciones siguiendo los criterios que establece el EEPP, a saber, la contigüidad y la indivisibilidad de municipios y parroquias.

Capítulo 5

La administración electoral

5.1 La autoridad electoral como poder constitucional

La institución que administra las elecciones en Venezuela tiene la singular característica de poseer un rango equivalente al de los otros poderes del Estado. Este principio, introducido por la Constitución de 1999, representa una evolución inusual de una sólida tendencia latinoamericana a establecer comisiones electorales independientes como sistema más común y eficiente de administración electoral. En su artículo 136, la Constitución de 1999 define con claridad al poder electoral como el quinto poder del Estado. Además, añade en su capítulo V que el poder electoral reside en el Consejo Nacional Electoral (CNE) y enuncia las principales prerrogativas de la institución, que están todavía más detalladas en la LOPE.

El artículo 294 de la Constitución describe los principios fundamentales que deben regir las instituciones electorales: independencia, autonomía funcional y presupuestaria, despolitización, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización, transparencia y eficiencia en la organización de votaciones y recuentos. Estos principios rectores equivalen en la práctica a una muy amplia serie de funciones. Entre las principales, a parte de la organización y gestión de las elecciones, son dignas de mención la asignación de escaños y mandatos para los funcionarios electos; poderes de regulación y adjudicación en disputas suscitadas por las leyes electorales; poderes de interpretación y resolución cuando haya dudas o disposiciones legales no suficientemente claras que afecten a las elecciones; gestión y verificación del registro de partidos políticos y candidatos; formación cívica y electoral; elaboración de regulaciones de financiación y campaña para los partidos políticos; mantenimiento, supervisión y actualización del registro civil y electoral; y planificación y administración de presupuestos.

5.2. La estructura del CNE

El CNE es una institución muy grande, con un presupuesto bien dotado y una estructura bastante centralizada para un Estado federal como Venezuela. La directiva del CNE está compuesta por cinco rectores nombrados por la Asamblea Nacional. Inmediatamente bajo la jerarquía de la directiva hay tres comisiones, presididas cada una de ellas por un miembro de la directiva del CNE: la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y de Financiamiento, cada una de ellas con sus correspondientes divisiones, que encabezan directores nombrados por la directiva. Al nivel del Estado, hay 24 oficinas regionales que tienen una estructura permanente y están gestionadas por un director que responde directamente ante la directiva en lo que respecta a las funciones desempeñadas por las tres comisiones nacionales.

La Junta Nacional Electoral es el ejecutivo central y la sección del CNE que gestiona las actividades electorales. Su presidencia la ejerce directamente un miembro de la directiva. La Junta Nacional Electoral planifica, gestiona y supervisa todas las operaciones electorales. Bajo su dirección están las juntas regionales electorales, las juntas municipales electorales y los comités de mesa electoral. El personal electoral que trabaja para las juntas regionales y municipales no es permanente, sino que es elegido para las elecciones con una anticipación de al menos dos meses. Los puestos los suelen ocupar funcionarios civiles que provienen de otros sectores de la administración local, de acuerdo con el llamado *servicio electoral*, un servicio obligatorio que está previsto en la LOPE para garantizar que existan recursos humanos cualificados y apropiados durante periodos electorales en las diferentes escalas de la administración electoral. No obstante, la LOPE no indica con claridad los criterios de selección del personal que ha de ocupar estos puestos, y, por este motivo, este vacío legal se llena por defecto con disposiciones de la LOSPP. Los miembros de las juntas en los distintos niveles tienen que ser seleccionados por sorteo de entre una lista de titulados universitarios, proporcionada por las autoridades educativas regionales y por colegios profesionales, y supervisada por las oficinas regionales del CNE. Los miembros de los centros de votación son

elegidos de acuerdo a dos resoluciones *ad hoc* del CNE, la 050223-075, de 23 de febrero de 2005, y la 051014-1185, de 11 de noviembre de 2005. Tienen que ser elegidos en las educaciones educativas, y pueden ser tanto profesores como alumnos. No hay ninguna referencia en la legislación al cuestionado rol del coordinador de centro de votación, un puesto de enlace entre las juntas electorales y las mesas electorales cuyo objetivo es facilitar las operaciones logísticas, y cuyos términos de referencia no están claros, lo que ha dado lugar a frecuentes polémicas por la tendencia de esta figura a asumir un papel de supervisor general dentro del centro de votación.

La Comisión del Registro Civil y Electoral es la institución encargada de centralizar toda la información del registro civil. Además, pone en marcha, mantiene, supervisa y actualiza el registro civil y electoral.

La Comisión de Participación Política y Financiamiento es la institución que se ocupa de promover la participación ciudadana en asuntos públicos, estableciendo, verificando y actualizando el registro de partidos políticos, y de garantizar el respeto a los principios de participación democrática. Además, controla, regula e investiga las finanzas y las campañas de los partidos políticos. La comisión se compone de una Oficina Nacional de Participación Política y de una Oficina Nacional de Financiamiento.

El CNE es una organización de considerables recursos humanos y técnicos en actividad permanente. Además de organizar todas las elecciones nacionales y locales, tiene también el mandato de organizar diversas elecciones sindicales y de colegios profesionales. La actividad que dicta las tareas anuales del CNE y pone en marcha todas las operaciones electorales es la aprobación del cronograma electoral, que es una planificación general en la que se prevén todas las actividades clave de las elecciones que se celebran en el año en cuestión. El cronograma suele contener detalles de plazos para las siguientes actividades: delimitación y revisión de circunscripciones electorales, registro de candidatos, nominación de juntas, formación en todos los niveles de la administración electoral, fechas de la campaña electoral, planes de logística y despliegue, periodos de reclamaciones, fecha límite de cierre, revisión y exhibición pública del censo electoral, selección y producción de papeletas electorales, montaje de máquinas de votación, actividades de auditoría, programas de formación electoral, selección de personal de los centros de votación, y promulgación de diversas directivas y reglamentos. El CNE tiene un total aproximado de 3.000 funcionarios permanentes. Esta cifra se incrementa de manera considerable en periodos electorales. Para las elecciones parlamentarias, y en lo que se refiere exclusivamente a necesidades tecnológicas, el CNE contrató a 15.000 personas como operadores de las máquinas de votación, personal de apoyo técnico y operadores de datos para las actividades de totalización de resultados.

5.3. La directiva del CNE

Los sucesos vinculados a la designación de la actual directiva del CNE fueron extremadamente controvertidos y se convirtieron en uno de los principales argumentos políticos usados por la mayoría de las fuerzas políticas de oposición durante la campaña electoral para deslegitimar el proceso. La actual directiva es todavía provisional, de hecho: el reciente anuncio de la AN según el cual se nombrará un nuevo CNE pronto, es un importante paso adelante en la consolidación de la institución electoral y se espera que todas las fuerzas políticas, incluso las que no están representadas en la AN, puedan participar en la selección de una directiva que reúna los más exigentes estándares de profesionalidad e independencia que prevé la ley.

Los requisitos que han de cumplir los candidatos a la directiva del CNE están descritos en el artículo 296 de la Constitución⁸, mientras que los detalles del proceso de designación están

⁸ El artículo 296 de la Constitución subraya la independencia y la capacidad de representar a varios estratos de la sociedad que se les requiere a los miembros de la directiva: "El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la

relacionados en los artículos 17 a 30 de la LOPE. La directiva es designada por dos tercios de la AN, previa presentación de una lista de candidatos ordenada por el Comité de Postulaciones Electorales siguiendo criterios de profesionalidad y experiencia académica. El Comité está compuesto por 11 miembros de la AN y otros 10 miembros propuestos por varios sectores de la sociedad. Estos últimos 10 miembros son previamente elegidos por la AN, después de que una Comisión Preliminar reciba, preseleccione y escoja candidatos. La Comisión Preliminar la componen 11 miembros de la Asamblea Nacional que pasan automáticamente a ser miembros del Comité de Postulaciones Electorales, después de que, a su vez, la AN haya nombrado a los 10 representantes de la sociedad civil como miembros del Comité de Postulaciones Electorales.

Tras la aprobación de la LOPE por la AN en septiembre de 2002, se tuvo que nombrar urgentemente a una directiva del CNE que administrase el Referéndum Revocatorio Presidencial. Sin embargo, la AN no consiguió llegar a un acuerdo sobre los cinco nombres, que requerían la aprobación de dos tercios de los diputados de la Asamblea⁹. Parece ser que los partidos representados en la AN llegaron a un acuerdo informal sobre cuatro de los candidatos que serían nombrados, pero no hubo acuerdo en el quinto ni en el presidente. Sin embargo, debido a la falta de acuerdo en la AN, en una decisión del 25 de agosto de 2003, la Sala Constitucional del TSJ¹⁰, invocando la prerrogativa que le atribuye el artículo 336 de la Constitución, y en consonancia con su decisión previa sobre el caso¹¹, designó a los cinco miembros de la directiva del CNE. En virtud de la decisión del TSJ, además de nombrar a los cinco miembros de la directiva del CNE, se designaron los presidentes de las tres comisiones del CNE y se nombró a su presidente.

Posteriormente, después de la conclusión del proceso del Referéndum Revocatorio Presidencial, el presidente de la directiva del CNE, el señor Carrasquero, fue nombrado magistrado del TSJ y otro miembro de la directiva, el señor Zamora, dimitió de su cargo. El TSJ, en una decisión de 20 de enero de 2005¹², tuvo que intervenir otra vez para cubrir las vacantes. En esta decisión, el TSJ designaba como primer nuevo miembro a uno de los candidatos ya seleccionado como suplente en una decisión previa, mientras que como segundo nuevo miembro no nombró a un candidato que anteriormente había sido suplente, sino a una persona que ni siquiera había figurado en la lista del Comité de Selección.

Sin duda, el TSJ garantizó con su primera decisión el desarrollo del proceso electoral, de acuerdo con su prerrogativa constitucional de llenar las omisiones legislativas. Sin embargo, la naturaleza polémica de su segunda decisión no contribuyó a la resolución del debate sobre la supuesta falta de neutralidad de la institución, sino que, por el contrario, convirtió a la institución electoral en una pieza central de la controversia política¹³. Los partidos de oposición cuestionaron repetidamente la legalidad del nombramiento de la directiva del CNE y lo convirtieron en uno de los argumentos centrales de la campaña electoral. Además, lo que se percibió como un alineamiento de cuatro miembros de la directiva con posturas progubernamentales añadió un permanente elemento de desconfianza para los sectores de la oposición recelosos y proporcionó a los sectores más radicales a favor de la abstención un poderoso argumento de campaña. Los importantes esfuerzos realizados por el CNE antes de las elecciones parlamentarias para garantizar a los partidos de oposición la transparencia y fiabilidad del proceso no compensaron el problema original.

sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano”.

⁹ De acuerdo al artículo 30 de la LOPE, después que el Comité de Selección envió la lista de candidatos a la AN el 18 de abril de 2003, ésta tenía 10 días para nombrar a los miembros de la directiva, lo que no llegó a ocurrir.

¹⁰ Véase <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/poder%20electoral.htm>

¹¹ El 15 de mayo de 2003 el abogado Luis Guillermo Govea planteó una cuestión de inconstitucionalidad y de omisión legislativa contra la AN. El TSJ, en una decisión del 4 de agosto de 2003, aceptó el caso, pero concedió 10 días más a la AN para nombrar a la directiva. Al no hacerlo así la AN, el TSJ decidió nombrar la directiva basándose en el principio de omisión legislativa. Véase www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/2073-040803-03-1254%20y%201308.htm.

¹² Véase <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/01-200105-03-1254.htm>

¹³ La primera sentencia del TSJ hace referencia al artículo 13 de la LOPE, que el propio TSJ no seguiría en su segunda decisión.

Recientemente, la AN ha nombrado a los miembros de la sociedad civil que integrarán el Comité de Postulaciones Electorales, que, a su vez, propondrán la lista de candidatos a la nueva directiva del CNE. La prontitud con la que está actuando la nueva AN en esta cuestión crucial es una muestra de responsabilidad. Sería deseable que se mantuviese los más altos estándares de transparencia e inclusión a lo largo de todo el proceso de selección. Es fundamental para el desarrollo democrático del país que el proceso de nombramiento se haga en completa sintonía con las provisiones constitucionales de independencia y que la futura directiva ofrezca todas las garantías posibles de la más amplia representación y credibilidad profesional.

5.4 Registro de partidos y de candidatos

Las normas para registrar partidos políticos las define la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 1965. Para las elecciones parlamentarias, el CNE promulgó las resoluciones 050722-471 y 050722-472 de agosto de 2005 que completan las provisiones de la Ley de Partidos en cuanto a las diversas categorías del origen de los candidatos. De acuerdo a estas provisiones, los candidatos pueden ser independientes, pertenecer a partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos y grupos de electores, descritos en los reglamentos como organizaciones políticas¹⁴. Los trámites de registro son sencillos e implican la recolección de firmas para cada nivel electoral (los partidos políticos sólo necesitan reunir un número de firmas equivalente al 0,5% del censo electoral, mientras que se exige el 1% a los otros tipos de organizaciones). Para registrarse a nivel nacional, una organización política debe estar registrada al menos en 12 regiones.

El registro de candidatos para las elecciones parlamentarias estuvo regulado por la resolución 050831-503 de septiembre de 2005. El formulario de registro debía estar aprobado por la persona autorizada del partido político. Cada postulación constaba de una candidatura en la que figuraba un candidato principal y un suplente.

El procedimiento de solicitud constaba de dos etapas distintas. La primera era automatizada y requería que cada solicitante introdujese su información personal en una página web desarrollada a este efecto por el CNE. En segundo lugar, se instaba a todos los solicitantes a enviar a las correspondientes juntas electorales, antes de unas fechas determinadas, el resto de documentación necesaria mencionada en el reglamento. Entre los documentos que todo candidato tenía que enviar estaban la identificación, datos de domicilio, inscripción en la lista de votantes del candidato y suplente, programa político individual (en el caso de candidatos independientes) en las elecciones por el sistema pluralidad-mayoría y programa de gestión del partido (en el caso de candidatos que se presentan en el sistema proporcional dentro de la lista de un partido), autorización para efectuar la postulación de las organizaciones políticas, declaración jurada de 4 años consecutivos de residencia, constancia de aceptación de la postulación por la persona postulada y constancia de selección del candidato en elección interna dentro de la organización política.

A continuación, la Junta Electoral pertinente tenía cinco días para presentar eventuales objeciones a cada candidato. En ausencia de objeciones, la postulación del candidato tenía que ser considerada positiva y aceptada. Según las cifras oficiales del CNE, hubo en torno a 2.700 postulaciones de candidaturas. Se produjeron unos 330 rechazos debido a postulaciones incompletas y 264 retiradas antes de las elecciones. En la jornada electoral quedaban 2.132 candidaturas en liza.

¹⁴ La expresión "partido político" fue omitida deliberadamente para dar a entender que la posibilidad de participar en elecciones está abierta a todas las organizaciones.

Capítulo 6

El registro de votantes

6.1 El sistema de registro de votantes

El sistema venezolano de registro de votantes tiene su principal referencia legal en la LOPE y la LOSPP. Como se dice en el capítulo 5, la Comisión de Registro Civil y Electoral del CNE es la institución que se ocupa del censo electoral. Se divide en tres oficinas principales, la Oficina Nacional de Registro Civil del Poder Electoral (ONRC), la Oficina Nacional de Registro Electoral (ONRE) y la Oficina Nacional de Supervisión de Registro Civil e Identificación (ONSRCI).

El sistema de registro de votantes que se practica en Venezuela se puede definir como mixto, a medio camino entre un sistema pasivo y uno activo. Esto es así porque aunque la ONRC tiene una lista especial de todos los ciudadanos venezolanos en edad de votar, se requiere que todo ciudadano haga una afirmación positiva de su derecho a participar en unas elecciones por medio de una solicitud. La fuente de datos inicial para el registro de votantes viene de la Oficina de Identificación (ONIDEX) del Ministerio del Interior. La ONIDEX es la oficina que emite la cédula de identificación, el documento básico que se necesita en todos los trámites. La ONIDEX tiene una base de datos de ciudadanos venezolanos desde que obtienen la cédula y una segunda de extranjeros residentes en Venezuela. Todos los meses, la ONIDEX envía información actualizada a la ONRE, que mantiene todos los registros que vienen del ONIDEX en una lista especial hasta que los ciudadanos acuden por sí mismos a la oficina de registro de votantes para "activar" su registro electoral, cuando han cumplido los 18 años de edad. Todos los venezolanos de al menos 18 años tienen derecho a estar en el censo electoral, excepto aquellos a quienes se lo prohíben procesos civiles o criminales, que figuran en el registro electoral con una nota.

6.2 El registro electoral

En Venezuela, el Registro Electoral Permanente (REP) es, como su nombre indica, permanente, y los ciudadanos pueden actualizar los datos con los que se han registrado a lo largo del año en los centros de registro electoral y en centros de actualización especiales que se establecen en periodos específicos por orden de una directiva del CNE. Se pueden organizar campañas de registro especiales y establecer equipos móviles para darle la oportunidad de activar o actualizar sus entradas en el registro a los ciudadanos que viven en zonas remotas o de difícil acceso. Habitualmente, la directiva del CNE aprueba todos los meses las modificaciones al REP, y anuncia a través de los medios de comunicación cifras e informes sobre la actualización del registro electoral¹⁵.

De acuerdo al artículo 95 de la LOSPP, el REP debe contener, por cada votante, los siguientes datos: nombres, apellidos, número de cédula de identidad, sexo, fecha de nacimiento, nacionalidad, profesión, impedimentos físicos, indicación de si sabe leer y escribir, domicilio¹⁶, centro de votación y mesa electoral, cualidad de cada elector necesaria para ser seleccionado como miembro de los organismos electorales, y condición de suspensión, cuando sea el caso. El REP puede tener marcas especiales introducidas como códigos para distinguir categorías específicas, como electores fallecidos o ciudadanos suspendidos en sus derechos.

El artículo 118 de la LOSPP establece que la fecha límite de registro para producir la lista preliminar de votantes es 90 días antes de la jornada electoral. Entonces se abre la posibilidad de hacer correcciones durante los 30 días siguientes, en una especie de período de exposición

¹⁵ 15.11.2005 <http://www.cne.gov.ve/noticiaDetallada.php?id=3567>

¹⁶ Dice el artículo 95.3 de la LOSPP: "La residencia del elector con todos los detalles de su ubicación exacta, con indicación de la Vecindad Electoral, Parroquia; Municipio y Entidad Federal".

de registros, en el que se exhiben, para su escrutinio público, listas provisionales de votantes en los centros de votación. Sesenta días antes de la jornada electoral se deben haber añadido las correcciones y “congelado” el REP para la producción de las listas finales de votantes. Estas deben ser impresas y distribuidas por los centros de votación en los días posteriores. Dentro de ese período, los partidos políticos pueden recibir, previa petición, copias autorizadas de las listas.

En fechas recientes, el CNE ha hecho considerables esfuerzos para añadir nuevas características al REP que no estaban previstas en la LOSSP, tales como las huellas dactilares de los votantes. Sin embargo, la introducción de las huellas dactilares para mejorar la calidad del REP podría no solventar enteramente algunos problemas estructurales relacionados con la manera en que se compila el REP y con su dependencia de la base de datos de ONIDEX. A largo plazo, podría ser preferible invertir en un proyecto de cédula de identificación civil seguro, confiable y moderno para solucionar los problemas de identificación de los ciudadanos que solicitan estar en el REP. A menos que el programa de cedulación adopte un estándar fiable, todos los esfuerzos relacionados con la identificación, a través de mecanismos biométricos aplicados en el centro de registro y de votación, podrían ser vistos como medidas sospechosas y desproporcionadas. Otra solución podría ser considerar una migración hacia un registro civil completamente digitalizado y un sistema de registro electoral pasivo en el que todo ciudadano que alcance la edad de votar entrase automáticamente en el registro de votantes desde el registro civil. Esta solución requeriría, por supuesto, la aprobación de adecuadas disposiciones legales de protección de datos, por un lado, y una completa transparencia de ejecución, por la otra, que diese a todas las partes interesadas la posibilidad de examinar un subconjunto de información no sensible para verificar entradas sospechosas.

6.3 En torno al REP

El REP estuvo una vez más en el centro de varias discusiones relacionadas con su fiabilidad durante la campaña electoral, aunque de una manera menos polémica que en el referéndum de 2004. Los principales argumentos invocados tuvieron que ver con el número de registros eliminados y con la supuesta presencia en él de varias decenas de miles de ciudadanos extranjeros nacionalizados en circunstancias dudosas. Estas cuestiones, relativamente nuevas, se mezclaron con otras antiguas que volvieron a aflorar, relacionadas con las fases inmediatamente anteriores al referéndum, cuando más de un millón de ciudadanos se habían registrado en el espacio de dos meses (de mayo a julio de 2004) durante una operación conocida con el nombre de Misión Identidad. La operación tenía por objeto proporcionar cédulas de identificación a aquellos ciudadanos venezolanos todavía no registrados en las bases de datos ONIDEX y fue ejecutada en colaboración con la Oficina de Registro Electoral del CNE para que los ciudadanos pudiesen hacer simultáneamente su registro civil y electoral. Aunque los objetivos de tal operación fueron loables, su oportunidad, inmediatamente después del anuncio de celebración del Referéndum Revocatorio, suscitó varias alegaciones de que podría estar siendo actualizado de una manera oportunista más que en una acción de mejora del registro electoral. Otras alegaciones ocasionadas por la operación tuvieron que ver con la supuesta falta de claridad de los trámites y con las acusaciones de nacionalización irregular de extranjeros. Sin embargo, a pesar de estas preocupaciones, ninguno de los partidos de oposición participó en el proceso activamente a pesar de estar invitados a integrar los equipos móviles que realizaron la operación en calidad de observadores de los partidos políticos.

Otra crítica que se le dirigió al CNE a propósito del REP tuvo que ver con el hecho de que las copias del registro de votantes distribuidas a los partidos no contenían la información completa del domicilio, como pedían algunos. Esta petición se hacía en conformidad con disposiciones de la LOSPP¹⁷, según las cuales todos los datos del registro electoral deben ser proporcionados a las organizaciones políticas previa petición, una práctica normal en el pasado, a excepción de las elecciones posteriores al referéndum. El CNE justificó su rechazo a divulgar esta información

¹⁷ El artículo 95 de la LOSSP dice: “Los datos señalados en este artículo deberán ser incluidos en las copias de la lista de electores que se le entreguen a los diferentes partidos o grupos de electores cuando así lo soliciten”.

en particular en que el artículo 60 de la Constitución¹⁸ le impedía hacerlo. Sin embargo, esta disposición legal nunca fue invocada en elecciones anteriores al referéndum. En general, la MOE-UE opina que sería difícil concluir qué medidas específicas de protección de datos haría necesarias la disposición constitucional en ausencia de una ley específica de protección de datos que las haga explícitas. La MOE-UE toma nota de la necesidad de proteger la información de carácter sensible sobre los ciudadanos, así como de desarrollar en detalle el principio presente en el artículo 60 de la Constitución, en conjunción con la reforma del proyecto de cédula de identidad y en absoluto respeto a la necesidad de garantizar la completa transparencia del registro de votantes.

Otra preocupación relacionada con el registro de votantes que se le comunicó a la MOE-UE es la de movimientos organizados de gente registrada de unos distritos electorales a otros, las conocidas como migraciones, en función de las necesidades específicas de los candidatos de la coalición gobernante en uno u otro de los distritos. Supuestamente, estas actividades se realizaron antes de las elecciones municipales de agosto de 2004 y la MOE-UE no recibió ninguna evidencia convincente que apoyase tales denuncias.

Al margen de la solidez técnica de las distintas alegaciones, es difícil negar que el REP sufre de problemas estructurales que datan de varios años atrás. El principal problema es la imposibilidad de realizar un cruce de información transparente con el registro civil, que todavía no está digitalizado. Aunque las auditorías independientes del registro electoral basadas en muestras representativas pueden ser importantes para esclarecer algunas de estas dudas, sólo un proyecto de largo plazo para establecer un registro civil centralizado puede ponerle un punto final a las acusaciones políticas que se le hacen. Una comparación aproximada realizada por la MOE-UE entre el número de electores registrados y las estimaciones de población disponibles indica que podría haber varios centenares de miles de ciudadanos que podrían estar en el REP y que aún no están. La auditoría interna que el CNE encargó a CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) podría ser esclarecedora y constituir un primer paso, aunque no podrá restablecer la absoluta confianza de los partidos de oposición en el registro de votantes, pues sólo una auditoría interna no puede ofrecer la clase de evaluación independiente que se necesita en un clima de tal desconfianza.

La MOE-UE fue informada de una nueva iniciativa para digitalizar el registro civil y establecer una vinculación más interactiva del mismo con el registro electoral. Todo el proyecto sería dirigido y ejecutado por el CNE. Aunque es deseable y lógico que se incluya en tal proyecto al CNE dada su competencia técnica en la materia, habría que preguntarse si éste tendría que tener el control general sobre una base de datos tan sensible. Un registro civil digitalizado que incluya un nuevo proyecto de cédula de identificación es fundamental en un entorno político tan polarizado y en un contexto de voto automatizado de tal sofisticación. La MOE-UE considera que la inclusión de componentes biométricos nuevos en el REP, como los datos de huellas digitales y de la retina, serían de hecho mucho más apropiados en el contexto de un nuevo registro civil que como nuevo desarrollo para mejorar el actual REP.

¹⁸ Según señala el artículo 60 de la Constitución: "Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y ciudadanas y el pleno ejercicio de sus derechos".

Capítulo 7

El sistema venezolano de voto electrónico

7. 1 Introducción

Venezuela cuenta con un sistema electoral tecnológicamente muy avanzado. El nivel de automatización presente en el sistema abarca casi todos los aspectos del proceso, no sólo el voto. Entre otros aspectos del proceso que están altamente automatizados habría que mencionar el registro de candidatos, el recuento y transmisión de resultados, la totalización de resultados y la adjudicación de escaños. Además, muchas actividades relacionadas con información pública y formación del votante son realizadas a través de un uso intenso de aplicaciones web. Las elecciones parlamentarias fueron el cuarto proceso electoral en el que se usaron máquinas de votación como las descritas en el apartado siguiente, después del referéndum de 2004, las elecciones regionales de 2004 y las municipales de 2005. Un sistema diferente de voto automatizado, basado en papeletas escaneadas en urnas especiales equipadas con escáneres, se había usado en elecciones anteriores desde 1998.

Al igual que en otros países, el paso al voto electrónico ha sido dictado fundamentalmente por un largo historial de alegaciones de fraude y casos de suplantación de votantes, de manera que el poder legislativo no vio otra solución que la automatización del sistema de votación como única garantía real contra el fraude masivo. El fundamento legal para el sistema de votación electrónico está claramente establecido en el artículo 33, ítem 42 de la LOPE, y en el artículo 154 de la LOSPP. A pesar de la clara opción del legislador por un proceso de votación automatizado y las enormes inversiones hechas por el CNE para desarrollar un sistema que ofrezca las mejores salvaguardias existentes en términos de seguridad e integridad, su ejecución práctica es cuestionada duramente por muchos sectores de oposición de la sociedad venezolana debido a que no tienen confianza en la autoridad electoral. Aunque las disposiciones de las LOSPP son lo suficientemente amplias como para incluir tanto los sistemas de voto automatizado como electrónico, muchos aspectos del actual sistema de votación electrónico se han desarrollado de hecho tan rápidamente que han superado a las disposiciones legales que los regulaban (la introducción en procesos electorales previos de los dispositivos captahuellas y la habilitación experimental de los cuadernos de votación electrónicos, el papel de los técnicos en tecnologías de la información en los centros de votación y su relación con el personal de los centros, los procedimientos de auditoría), convirtiéndose en un motivo de preocupación para muchos partidos de oposición. Sin embargo, incluso con nuevas leyes que definiesen en detalle el sistema de votación electrónico, éste siempre será objeto de particular escrutinio y controversia si no se da un cambio claro en la percepción que muchos partidos de oposición tiene sobre el rol y el funcionamiento del CNE.

Por lo que respecta a los centros de votación, el sistema fue diseñado con dos elementos electrónicos, la máquina de votación electrónica (MVE), con la que se emite el voto, y el dispositivo captahuellas, que apoya el proceso de identificación. Aunque son dos sistemas distintos, si se integrasen en uno solo, como originalmente se proponía en las elecciones parlamentarias, podrían generar un registro electrónico completo de la elección, es decir, un registro de votos emitidos y de quién los emitió. Es importante decir que la recolección automática de esta información no es necesariamente un caso de violación del secreto de voto. Sólo si los dos sistemas se vinculan, ya sea en tiempo real o fuera de línea, y la secuencia de los votantes es la misma en los dos procesos y se graba o revela, podría ocurrir esta violación.

7. 2 Descripción de las máquinas de votación

Las MVEs fueron proporcionadas al CNE por una compañía llamada Smartmatic. Hay dos tipos de MVEs, la SAES3000 y la más moderna SAES3300. Los dos modelos son esencialmente iguales, aunque la SAES3300 es una máquina más grande y moderna. Los componentes

materiales del modelo más viejo, que fue originalmente pensado como terminal para loterías, los suministra Olivetti, mientras que los componentes del modelo actualizado (SAES3300) están fabricados en Taiwán para Smartmatic. De las 23.000 MVEs utilizadas en las elecciones parlamentarias, aproximadamente 5.000 eran SAES3300.

Las aplicaciones informáticas de las MVEs fueron desarrolladas por Smartmatic en colaboración con el CNE: para las elecciones parlamentarias, todas las MVEs fueron configuradas, embaladas con garantías de seguridad y despachadas por el CNE desde el centro de distribución de Caracas. Los componentes clave de las MVEs son una pantalla táctil, una impresora, un módem para la transmisión de los resultados y un puerto USB que se encuentra en la máquina. Un botón de activación remota se une a la máquina a través de un cable. Para estas elecciones, también se conectaron electrónicamente las "boletas electrónicas", dos tabletas sensibles al tacto de tamaño A3 aproximadamente. A estas tabletas se superponen papeletas de papel, de manera que el votante hace su selección de candidatos y partidos pulsando un óvalo que hay junto a su logotipo en la tableta. Las MVEs son alimentadas con electricidad o enchufándolas a un transformador conectado a una batería de automóvil estándar, y tienen como sistema operativo Windows XP Embedded. Según la información oficial, todos los componentes innecesarios (incluidos los requeridos para la comunicación sin cables) han sido borrados del sistema operativo. La aplicación de votación está programada en un nuevo lenguaje de programación desarrollado por Microsoft que se llama C#.

Al montarlas, se instaló inicialmente las mismas versiones de aplicaciones informáticas en todas las MVEs. Los dispositivos de memoria externos para puertos USB (*memory sticks*), con datos ad hoc para cada centro de votación, se configuran separadamente. Cuando se insertan los dispositivos de memoria externos en las MVEs por primera vez, la máquina se inicializa para un centro de votación en particular. Después, todos los datos para ese centro de votación (configuración, votos emitidos, actas almacenadas y ficheros *log*) se almacenan en ficheros XML encriptados en los discos duros de las MVEs y en los dispositivos de memoria externos. Si una MVE falla, puede ser clonada sencillamente extrayéndole su dispositivo de memoria externo e insertándolo en una máquina de repuesto que esté en blanco.

7. 3. El dispositivo captahuellas y los cuadernos de votación electrónicos

El escaneo de huellas dactilares tiene por objeto la captación y reconocimiento de las huellas dactilares de una persona con propósitos identificativos. Esto permite reconocer a la persona a través de características biométricas identificables que certifican la identidad de un individuo.

El sistema de captura de huellas del CNE (sistema de identificación de votantes, SIV o captahuellas) consiste en un dispositivo que escanea huellas dactilares conectado a una computadora personal. De manera similar a las máquinas de votación, el SIV tiene una plataforma basada en Windows que usa NTFS (el sistema de ficheros de Windows) y que puede transmitir datos directamente a una estación de datos centralizada a través de una línea telefónica fija, teléfono celular o conexión satelital. La estación central de proceso de datos, situada en la Universidad Bolivariana, contiene una base de datos de todos los posibles votantes (la copia que se fija del REP para un proceso electoral concreto) junto a un registro de sus huellas digitales si éste ya ha sido capturado por el sistema en una ocasión previa. De acuerdo a la información proporcionada por el CNE, la base de datos de electores registrados contiene actualmente unos 6,8 millones de huellas dactilares, de un electorado de aproximadamente 14,4 millones. Los dispositivos captahuellas y la tecnología de apoyo correspondiente los facilita la compañía Cogent Systems.

Los SIVs no estaban previstos por ninguna norma legal y se suponía que debían estar situados fuera de las mesas de votación, aunque dentro de los centros de votación. El lunes 28 de noviembre el CNE decidió eliminar los SIVs para las elecciones parlamentarias tras el descubrimiento de una posibilidad teórica de reconstruir la secuencia de voto (ver apartado 7.4.2). Según el CNE, los SIVs debían ser utilizados principalmente como ejercicio de captura de datos, para recopilar las huellas digitales de votantes que todavía no estaban en la base de datos, como control de acceso de los votantes y como método de comprobación de voto

múltiple fraudulento. Los SIVs hubiesen comprobado si el votante estaba en el centro de votación correcto, tomado nota de la presencia del votante en el centro de votación y usado su huella digital para comprobar si ya había votado en otro centro del Estado o del país a través de la conexión directa en línea a la base de datos central de votantes registrados. Además, los SIVs podrían haber proporcionado a los votantes datos del centro de votación al que debían acudir, así como la página y línea en la que aparecen en la lista de votantes del centro de votación al que han sido asignados. El plan del CNE era utilizar los dispositivos captahuellas en el exterior de 3.375 centros de votación de todo el país. Esto hubiese supuesto el uso de 12.380 SIVs y una cobertura de 7,8 millones de votantes. Se suponía que los SIVs debían ser distribuidos en áreas geográficas cuya densidad de huellas digitales almacenadas era baja, con el fin de aumentar la cobertura de la base de datos. Cada SIV hubiese contenido los detalles de todos los votantes registrados en el Estado en el que estuviese situado. Al igual que las MVEs, los SIVs también fueron objeto de "auditorías" de los partidos políticos y los observadores nacionales.

Además de los SIVs, el CNE iba a probar el uso de 779 cuadernos de votación electrónicos en tres Estados (Cojedes, Nueva Esparta y dos municipios de Sucre). Los cuadernos electrónicos son similares a los SIVs en su estructura, pero en vez de ser usados como una herramienta de identificación de votantes en el exterior de los centros de votación, iban a ser usados en el interior de los centros, en la misma mesa electoral, para reemplazar la copia en papel de la lista de votantes. Los cuadernos son, esencialmente, las listas de votantes en formato electrónico y su uso reproduce exactamente el proceso manual. Cada cuaderno contenía sólo los votantes de su centro de votación e iba a ser usado en combinación con la copia en papel de la lista de votantes. Si se hubiesen usado en esta elección, los cuadernos hubiesen estado fuera de línea, y la transmisión de datos al servidor central se hubiese producido tras el fin de la votación.

El procedimiento para el uso y transmisión de datos desde un SIV, según lo previsto por el CNE, debía de ser el siguiente:

1. El votante presenta su cédula y se ejecuta su búsqueda en la base de datos de electores del SIV.
2. Si el votante está en la base de datos regional del SIV y puede votar en el centro de votación, se registra su asistencia y se escanean y archivan sus huellas dactilares.
3. Si las huellas dactilares del votante ya están en la base de datos local de votantes del SIV, la nueva imagen escaneada de su huella digital se compararía con el archivo *minutiae* del votante en cuestión (los archivos *minutiae* no son imágenes de huellas digitales, sino archivos de datos que contienen las características únicas de una huella digital).
4. Si la huella digital del votante no estuviese en la base de datos regional del SIV, la imagen escaneada de la huella dactilar podía ser transmitida a la estación central de datos, donde se haría una búsqueda para determinar si la huella digital en cuestión estaba ya registrada en la base de datos de todo el país, pero vinculada a otra cédula.

El procedimiento descrito le pareció seguro a la MOE-UE. Sin embargo, no se podía excluir la posibilidad teórica, aireada por algunos partidos de oposición, de que la información transmitida por los SIVs al nivel central de proceso de datos pudiese ser mal usada o manipulada por funcionarios del CNE, para ejecutar diversas comprobaciones de la identidad de los votantes. El sistema SIV puede funcionar o en tiempo real o fuera de línea, con transmisiones al centro de datos instantáneas o al cierre de la votación. Si operase en tiempo real, la información en la estación de datos central le daría a quien tuviese acceso al sistema información detallada no sólo del flujo de votantes en el día de las elecciones, sino también sobre la identidad de quienes votaron.

Como ocurre con las MVEs, el almacenamiento de los archivos correspondientes a la secuencia en la que los votantes se identificaron en los sistemas, tanto en los SIVs como en los cuadernos electrónicos, es crucial para la secuencia en que se guardan los archivos. Es importante decir que, debido a que ninguna ley previó el uso de SIVs, si el sistema de escaneado de huellas dactilares detectase un intento de voto múltiple (de alguien que usase cédulas diferentes), los operadores del sistema no hubiesen podido impedir que el individuo entrase en el centro de

votación y votase si en el libro de registro físico el espacio contiguo a su nombre estuviera vacío, único requisito necesario junto a la presentación de la cédula de identidad como medio de prueba. Sin embargo, los agentes electorales tomarían nota para su posterior investigación.

7. 4. Integridad del sistema y medidas de seguridad

El sistema venezolano de voto electrónico fue desarrollado por Smartmatic, que se ocupó de la programación de las MVEs así como del desarrollo de aplicaciones de Centro de Totalización de Resultados. Sin embargo, el CNE es propietario del código fuente de todas las aplicaciones de Smartmatic que usa. Un equipo de técnicos del CNE hizo una revisión completa del código fuente, tanto para verificar su funcionalidad como para identificar áreas que pudiesen necesitar mejoras o rediseños. Algunas de las peticiones de rediseño formuladas por el CNE fueron una mejora de los métodos de ordenación aleatoria de la secuencia de votos almacenados y la necesidad de pedir al votante que confirme la emisión de un voto en blanco. En el futuro, el CNE prevé hacerse con todo el trabajo de desarrollo de aplicaciones que hoy realiza Smartmatic. En ese momento, Smartmatic quedaría exclusivamente a cargo de la logística, del servicio de máquinas y de su montaje.

Aunque el código fuente es propiedad del CNE, por razones comerciales no es accesible a inspecciones públicas y no ha habido una tercera parte independiente que haya realizado una auditoría de alguna sección del sistema de voto electrónico. El principal motivo de preocupación ha sido la posible vinculación de la información de la fase de identificación y de la fase de emisión de voto, pues esto hubiese permitido la ruptura del secreto de voto. Por tanto, el orden de los votos en las MVEs tiene que ser alterado. Esta operación de alteración se describe en el siguiente apartado.

7. 4.1 La alteración de la secuencia de voto

Un asunto clave del proceso fue el orden en que los archivos se guardaban en las MVEs y su memoria externa. Si los archivos de voto se guardaban de manera secuencial, entonces podría también conocerse el orden en que los votantes votan en la máquina (por medio de la secuencia de ficheros en los SIVs o captahuellas) y, por tanto, sería teóricamente posible determinar qué voto ha emitido cada votante.

Para solucionar el problema de la secuencia, el CNE y Smartmatic concibieron una sistema que alteraría de manera aleatoria el orden en el que se guardan los archivos de voto. En las MVEs, el sistema funcionó de la siguiente forma:

- Se crean y se guardan un número aleatorio de entre 1 y 10 archivos ficticios (vacíos).
- Después, se guarda el archivo de voto del primer votante a continuación de esos archivos ficticios.
- Posteriormente, se borran los ficheros ficticios, dejando espacio en las estructura de archivos para el siguiente grupo de archivos ficticios y de voto.

Ejemplo con votante 1 (archivos ficticios generados = 5), votante 2 (archivos ficticios generados = 2), votante 3 (archivos ficticios generados = 10)

Votante 1

1. Archivo ficticio 1
2. Archivo ficticio 2
3. Archivo ficticio 3
4. Archivo ficticio 4
5. Archivo ficticio 5
6. Archivo de voto de votante 1

El archivo de voto del votante 1 se guarda después de los cinco archivos ficticios en la posición 6 de la estructura de archivos y después se borran los archivos ficticios.

Votante 2

1. Archivo ficticio 1
2. Archivo ficticio 2
3. Archivo de voto de votante 2
4. Archivo ficticio 4
5. Archivo ficticio 5
6. Archivo de voto de votante 1

El archivo de voto del votante 2 se guarda después de los dos archivos ficticios, en la posición 3 de la estructura de archivos, y se borran los archivos ficticios.

Votante 3

1. Archivo ficticio 1
2. Archivo ficticio 2
3. Archivo de voto de votante 2
4. Archivo ficticio 4
5. Archivo ficticio 5
6. Archivo de voto de votante 1
7. Archivo ficticio 6
8. Archivo ficticio 7
9. Archivo ficticio 8
10. Archivo ficticio 9
11. Archivo ficticio 10
12. Archivo de voto de votante 3

El archivo de voto del votante 3 se guardó después del archivo ficticio 10, en la posición 12 de la estructura de archivos. A continuación se borraron los archivos ficticios.

Después de que el votante 3 haya emitido su voto, la estructura de archivos tendría la siguiente apariencia:

- 1.
- 2.
3. Archivo de voto de votante 2
- 4.
- 5.
6. Archivo de voto de votante 1
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
12. Archivo de voto de votante 3

La continua adición de archivos de voto a la estructura de arriba daría lugar a una lista aleatoria (aunque en el caso de mesas electorales muy pequeñas, con una participación muy baja y un número limitado de archivos creados aleatoriamente, todavía existiría la posibilidad teórica de que grupos de 10 a 20 votantes fuesen identificados por su orden de votación). Además, cuando un archivo se guarda en el sistema operativo Windows, el día y hora de la grabación queda registrado. Esto se puede comprobar fácilmente consultando las propiedades de un archivo con cualquier explorador de archivos. El programa de las MEVs sobrescribió esta información en todos los votos con una fecha por defecto (las 10:00 del día de las elecciones), lo cual eliminó la posibilidad de reconstruir la secuencia a través de esta característica.

7. 4.2 El problema de la secuencia de voto

Este procedimiento para alterar el orden de la secuencia de los archivos de voto fue mostrado a los partidos políticos y observadores en una reunión celebrada el 23 de noviembre de 2005. A través de exámenes ulteriores de la aplicación informática, realizados a petición de los expertos técnicos acreditados como observadores por el partido de oposición Primero Justicia y el grupo de observadores de Ojo Electoral que habían asistido a las sesiones de auditoría, circuló la impresión de que el CNE y Smartmatic podían haber pasado por alto el hecho de que, como parte del proceso de guardar los archivos de voto en el sistema de archivos, se hacía una modificación en la Tabla de Archivos Maestra (MFT, según sus siglas en inglés) del sistema operativo Windows¹⁹. En este caso, el atributo guardado en la MFT era la fecha en que el archivo de voto se había guardado por última vez. Así, independientemente del hecho de que el archivo de voto fuese guardado en una posición aleatoria en la estructura de archivos, usando este atributo podría reconstruirse la secuencia de voto. Esta información de la fecha en la que el archivo había sido guardado por última vez no se transmite a la estación central de totalización de votos, sino que permanece en el disco duro de la MVE o en su memoria externa.

Los observadores nacionales y los representantes de los partidos políticos que asistieron a la sesión de auditoría prepararon un informe con las conclusiones de la reunión de 23 de noviembre y lo enviaron al CNE. Este informe reconocía que la secuencia de voto podía ser reconstruida, pero sólo si se lograba acceder al disco duro de las MVEs o a su memoria externa (también llamada memoria *flash* o *pen-drive*) y se tenía la clave de encriptación que protegía los datos. Si esta secuencia de voto se comparase con el orden en el que los votantes usaron las máquinas de votación, entonces se podría saber lo que había votado cada individuo. En las mesas de votación en las que se preveían usar SIVs, potencialmente se podría haber determinado el orden en el que los votantes se habían presentado a votar si se cruzasen dos fuentes de datos. Esta posibilidad, aunque considerada remota, ciertamente existía. La consiguiente decisión del CNE de anular el uso de los SIVs fue verdaderamente sensata y apropiada.

La MOE-UE estuvo presente en la sesión de auditoría del 23 de noviembre y tuvo la posibilidad de observar todos los hechos. La posibilidad de poner en peligro el secreto de voto fue considerada remota por los expertos de la MOE-UE. La ruptura del secreto de voto sólo podría ser posible si tanto la secuencia de identificación de votantes y la de votos emitidos fuesen reconstruidas. La reconstrucción hubiese requerido el acceso de un usuario cualificado a tres fuentes de información diferentes y dispersas. Estas fuentes de información son la memoria de las MVE, la memoria de los SIVs y el código completo de la clave de encriptación (dividido entre los partidos políticos y el CNE) usado por el sistema para proteger los datos de voto. Además de esto, la MOE-UE opina que esta posibilidad fue realmente debida a un error del CNE y Smartmatic, y no a un intento fraudulento de reconstruir la secuencia de voto²⁰.

7.5. Las auditorías

El CNE organizó una serie de sesiones para intercambiar información sobre varios aspectos del proceso automatizado de voto, en un esfuerzo por incrementar la confianza de todas las partes

¹⁹ Explicación: Diferentes sistemas operativos utilizan tipos diferentes de "sistemas de archivos" para almacenar y catalogar archivos en disco. DOS usaba el sistema de archivos FAT (FAT significa "File Allocation Table" o tabla de asignación de archivos). MS Windows NT, aunque era capaz de usar discos formateados siguiendo el sistema FAT, introdujo un sistema de archivos nuevo y más sofisticado llamado NTFS (NT file system, o sistema de archivos del sistema operativo NT), que es el que usa por defecto, y el que han utilizado también las versiones recientes del sistema operativo Windows. En un disco NTFS, la tabla de archivos maestra es esencialmente una base de datos que contiene información sobre todos los archivos que hay en el disco: dónde están situados físicamente esos archivos y cuáles son sus atributos (fecha de modificación, propietario, permisos para compartir, etc.)

²⁰ Los principales desarrolladores de Smartmatic y el CNE estaban presentes durante la auditoría. Estaban, de hecho, explicando el sistema. En ningún momento de la auditoría dio la impresión de que tratasen de ocultar algo. Incluso cuando el análisis de la reconstrucción de la secuencia se hizo más y más profundo, tanto el personal del CNE como el de Smartmatic se mostraron muy francos y seguros de sí mismos. Cuando se descubrió el problema, se sorprendieron, y ni tenían una estrategia para justificarlo ni trataron de quitarle importancia.

en la fiabilidad y transparencia del sistema. Dichas sesiones fueron definidas por el CNE como actividades de "auditoría" en cumplimiento de las disposiciones legales existentes en el artículo 168 de la LOSPP y en varios artículos de la resolución n° 050622-286 del CNE. Las actividades de auditoría se están convirtiendo en un requisito cada vez más frecuente en todos los sistemas de voto electrónico, de acuerdo a las prácticas internacionales más avanzadas, y el CNE hizo un claro e importante esfuerzo por cumplir con ellas. Durante los meses de octubre y noviembre, el CNE inició, por tanto, una serie de actividades de discusión y evaluación de su sistema de votación. A estas actividades asistieron representantes de algunos partidos políticos y observadores nacionales (Ojo Electoral). La MOE-UE asistió a varias de ellas, no en calidad de auditor, sino de observador.

Se realizaron varios tipos de sesión de intercambio de información, que fueron observadas²¹:

A) Inspección de MVEs escogidas al azar en los almacenes justo antes de ser enviadas a los centros de votación. Las máquinas elegidas fueron posteriormente depositadas en un área separada del almacén de Smartmatic, a la espera de una auditoría previa a su envío. Las auditorías anteriores al envío habían sido pensadas como una mezcla de test de funcionalidad y de comprobación de hardware y sus aplicaciones, en presencia de partidos políticos y observadores. Pasaron 30 minutos entre que el sorteo determinó qué máquinas pasaban a la auditoría y que efectivamente se trajesen las máquinas del almacén. Estos retrasos pusieron de manifiesto un cierto desorden del proceso.

B) Se celebraron explicaciones de alto nivel, normalmente en forma de presentaciones con PowerPoint, que daban una visión general de la estructura y volumen de trabajo del sistema auditado. Si bien las explicaciones eran fáciles de seguir para observadores sin formación técnica, sólo proporcionaron una visión limitada de los detalles funcionales y en sí mismas no fueron suficientes para crear confianza en los sistemas auditados. De cualquiera manera, siempre que se hicieron peticiones de información más detallada, estas fueron contestadas positivamente.

B) Revisiones de código fuente. Estas actividades, inicialmente concebidas como presentaciones estáticas de la estructura del código, acabaron evolucionando, a petición de algunos observadores, en sesiones de depuración de código, esto es, en análisis dinámicos de los programas utilizados en los que operaciones específicas, como por ejemplo la emisión de un voto, pudieron ser seguidas paso a paso según iban siendo procesadas por las computadoras implicadas en el proceso. Si bien estas sesiones proporcionaron una primera e importante aproximación a las máquinas de votación y el sistema de tabulación, sólo pudieron ser seguidas y comprendidas por un número muy limitado de observadores. Sin embargo, por diversos motivos incluso este tipo de revisiones sólo proporcionó una visión parcial de los sistemas: no se dispuso de documentación del sistema detallada, ni para usarla durante las auditorías ni para su posterior estudio una vez terminadas las auditorías. El tiempo disponible se limitó a unos dos días y durante ese tiempo los sistemas sólo pudieron ser auditados en un entorno controlado por Smartmatic. No obstante, los observadores tuvieron libertad para examinar cualquier detalle en el que estuviesen interesados y recibieron respuestas precisas a todas sus preguntas.

En opinión de la MOE-UE, las llamadas actividades de "auditoría" deberían haber sido denominadas en propiedad revisiones de sistemas o, en algunos casos, módulos de distribución de información. En general fueron un importante y transparente foro de discusión entre expertos de los partidos políticos, la sociedad civil y la administración electoral, pero no fueron auditorías. El propio CNE no pareció suficientemente preparado para celebrar actividades de auditoría propiamente dichas y no existieron unos procedimientos escritos para seguir. El contenido de las sesiones estuvo determinado más bien por el tipo específico de relación técnica que se pudo establecer entre los funcionarios del CNE y los asistentes. Además, sólo unos pocos partidos enviaron sus representantes a las sesiones de auditoría y no todos los representantes tuvieron la competencia técnica necesaria para hacerse una idea adecuada del funcionamiento de los sistemas. Esta debilidad bien pudiera ser un reflejo de la dificultad de

²¹ Para más detalles sobre las llamadas "auditorías" organizadas por el CNE, véase anexo II.

identificar y disponer de observadores cualificados para un proceso altamente técnico como éste. Otra posibilidad es que los expertos disponibles pudiesen no estar dispuestos a participar debido a la naturaleza pública de las auditorías. Aunque no es posible confirmar esta posibilidad de una manera independiente, el hecho es que las auditorías atrajeron una gran cobertura mediática, con la presencia de fotógrafos y camarógrafos, un ambiente que puede haber intimidado a ciertas personas..

Las actividades denominadas de auditoría se pueden considerar una importante primera medida de creación de confianza, un foro para un proceso de intercambio de información fructífero. El descubrimiento del defecto en las máquinas de votación mencionado anteriormente demuestra el valor de este ejercicio. El descubrimiento tiene también el mérito de subrayar la necesidad de auditorías de sistemas independientes y en profundidad. Las actividades de "auditoría" realizadas, debido a lo limitado de su naturaleza tanto en términos de tiempo como de recursos, no pueden reemplazar, de hecho, a una auditoría completa del sistema realizada por una instancia no involucrada en el proceso y aceptada por todos como independiente. Una auditoría de ese tipo es deseable para mejorar y confirmar la calidad de las aplicaciones y la confianza en el sistema.

7. 6. El proceso de votación

El día de las elecciones, al comienzo de la votación, el operador de la máquina de votación imprime el protocolo de apertura, la llamada *acta cero*, que certifica que no hay votos almacenados en el sistema. Posteriormente, comienza la votación. Por cada votante, un miembro del centro de votación activa la MVE pulsando el botón de activación. Después de esto, el votante tiene tres minutos para emitir su voto. Cuando el votante selecciona un partido en las tabletas de votación, el partido seleccionado aparece inmediatamente en la pantalla de la MVE. Hasta la emisión definitiva del voto, el votante puede cambiar cualquier selección realizada simplemente pulsando el óvalo de otro partido. La pantalla no deja de mostrar todos los partidos y candidatos seleccionados para cada elección. Una vez que el votante está satisfecho con los votos que aparecen en la pantalla, tiene que pulsar el botón "votar" de la pantalla para emitir su voto. Es importante indicar que en la tableta sólo se seleccionan los partidos y candidatos; para emitir el voto, el votante debe pulsar la pantalla.

En ese momento, el votante recibe un aviso si el voto para una o más de las elecciones ha sido dejado en blanco. Si el votante confirma los votos en blanco, completa su votación; si no, puede seguir modificando su elección. No hay confirmaciones ulteriores. Después de la emisión del voto, la MVE imprime un pequeño resguardo que el votante puede comprobar antes de introducirlo en una urna. El voto no se puede invalidar o rehacer después de que se imprime el resguardo. Si el votante no emite su voto en tres minutos, el proceso de votación será desactivado automáticamente, aunque el votante puede solicitar un nuevo período de tres minutos para votar. En este segundo período se elimina cualquier selección previa y se empieza el proceso de votación desde cero. Los votantes que no emitan su voto en esta segunda oportunidad pierden su voto.

Después del cierre de la votación, el operador de la MVE, de acuerdo con los procedimientos, imprime primero una hoja de resultados (el acta de escrutinio) por cada elección, y sólo entonces conecta la MVE a la red de comunicaciones para comenzar la transmisión de resultados a la estación central de proceso de datos. La mayoría de las MVEs transmiten sus resultados directamente al centro de totalización de resultados, a través de una línea telefónica terrestre, por la red de teléfono celular o a través de una conexión satelital. Únicamente un pequeño número de centros de votación no dispone de alguna de estas conexiones. Desde estos lugares los resultados se transfieren en dispositivos de memoria externos a los centros de transmisión de datos más cercanos. El centro de totalización de resultados sólo acepta llamadas entrantes de números de teléfono predeterminados y no admite transferencias de datos antes del cierre de los centros de votación. Los archivos *log* de las MVEs sólo pueden ser visualizados localmente y no se envían a los centros de totalización de resultados.

7.7 Consideraciones finales

El sistema de votación venezolano tiene unas características que cumplen los estándares internacionales de voto electrónico más avanzados. En ciertos aspectos, como por ejemplo en su auditoría de los resguardos de papel, el sistema desarrollado en Venezuela es probablemente el sistema más avanzado del mundo en la actualidad. Con todo, debido a una atmósfera extraordinariamente polarizada y a los sentimientos de desconfianza en el proceso electoral de ciertos sectores sociales, habría que considerar con cuidado ciertos aspectos que atañen a la seguridad y transparencia.

Un área en la que el proceso se podría mejorar considerablemente es la parte no tecnológica del sistema de votación electrónico. En particular, habría que desarrollar un programa de formación destinado a funcionarios electorales de todo nivel e integrarlo en el conjunto de actividades de capacitación profesional de los funcionarios del CNE. Paralelamente, la necesidad de invertir cantidades importantes de recursos humanos y financieros en programas de educación cívica y electoral sobre el funcionamiento de las MVEs se hizo extraordinariamente manifiesta en la jornada electoral (ver sección 11.3), cuando la necesidad de ayudar a algunos votantes hizo que surgiese preocupación por la posible violación del secreto de voto, que, de haber existido una participación más alta, pudiese haber ocasionado graves problemas de seguridad en las filas de votantes. Una administración electoral que hace una inversión de tal magnitud en tecnología no debería desentenderse de actividades que al final tiene un impacto determinante en la evaluación de la eficiencia y fiabilidad de un sistema y que, cuando se olvidan, son utilizadas por quienes sostienen que las MVEs no son lo suficientemente transparentes para hacer elecciones.

Por último, sería importante considerar otras reformas del proceso electoral (como el sistema de registro de votantes y su relación con el nuevo registro civil que se proyecta) antes de introducir permanentemente en el proceso aplicaciones electrónicas como las máquinas captahuellas que podrían dar lugar a acusaciones innecesarias y abrir potenciales vulnerabilidades con respecto al secreto de voto, sin abordar los problemas básicos de una adecuada identificación de los votantes.

Capítulo 8

Medios de comunicación

8.1. Antecedentes

Venezuela cuenta con un panorama de medios de comunicación variado y de una cobertura territorial casi completa. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2001 había en el país 33 emisoras de televisión y 647 de radio, así como decenas de diarios y revistas y un animado sector de radio y televisión comunitaria²². En 2001 la radio tenía una penetración del 74%, y la TV del 96%. Cuatro de cada cinco venezolanos veían una media de cuatro horas diarias de TV.

La mayoría de los medios de comunicación son privados. Normas legales antimonopolio impiden que haya grandes corporaciones que dominen el mercado. Hay cuatro grandes cadenas de TV en abierto: Venevisión, Televén, RCTV y Globovisión. Ésta último es un canal de noticias que emite las 24 horas, mientras que los otros se dedican más bien al entretenimiento. Los tres diarios de referencia son Últimas Noticias, un tabloide popular, que es el de mayor audiencia del país, El Nacional y El Universal, ambos de formato sábana y posiciones críticas con el actual gobierno. Unión Radio es la mayor cadena de emisoras de radio y cubre todo el país. Una de sus cuatro emisoras se dedica a la información, mientras que las otras tres emiten música y programación de entretenimiento.

El Estado posee el canal de TV Venezolana de Televisión (en adelante, VTV), así como la cadena de TV educativa *Vive TV* y *Telesur*, un nuevo canal de noticias panamericano de 24 horas, así como la emisora de radio *Radio Nacional de Venezuela*. Sus audiencias son muy bajas comparadas a las de los medios privados.

Los medios privados más importantes adoptaron una línea editorial de clara oposición al gobierno del presidente Hugo Chávez desde poco después de su victoria en las elecciones de 1998. Esta situación de absoluto antagonismo al gobierno está compensada por el hecho de que el presidente, de acuerdo al artículo 192 de la Ley de Telecomunicaciones, puede ordenar a todos los medios electrónicos, privados o públicos, que emitan simultáneamente mensajes gratuitos del propio presidente, el vicepresidente, los ministros y otras instituciones, como el CNE (una práctica que se conoce como *cadena*). Esta prerrogativa, bastante frecuente en Latinoamérica, se utiliza generalmente en otros países de la región bajo circunstancias excepcionales. Sin embargo, en Venezuela se hace un uso muy discrecional y frecuente de este privilegio: sólo en las dos últimas semanas de la campaña electoral hubo cinco cadenas sin que existiese una amenaza expresa a la seguridad o una situación de emergencia que las justificase.

8.2 Marco legal

La Constitución de 1999 reconoce la libertad de expresión y prohíbe la censura y los mensajes que inciten a la violencia en su artículo 57. El artículo 58, más controvertido, y criticado por los representantes de los medios cuando fue aprobado, reconoce el derecho de los venezolanos a información oportuna, veraz e imparcial.

La Ley de Ejercicio del Periodismo regula las actividades periodísticas y confiere al Colegio Nacional de Periodistas el poder de velar por su cumplimiento. Un Código Ético fija los principios básicos de la práctica del periodismo, así como las obligaciones de los periodistas para con el pueblo, las fuentes, su gremio, su empresa y el Estado. La ley data de 1994 y el Código de 1976.

Más recientemente, en diciembre de 2004, se aprobó la Ley de Responsabilidad Social de la Radio y la Televisión, con el objeto de regular los contenidos de los medios electrónicos. La ley

²² Véase PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2002.

establece tres franjas horarias y fija limitaciones de contenido en cada una de ellas, así como distintas cuotas de producciones nacionales. El fin de la ley era llenar un vacío legal reconocido por muchos, pero también contrarrestar lo que el Gobierno consideró ataques abusivos de los medios de comunicación privados. Por este motivo, partidos de oposición, medios privados y asociaciones de la prensa no recibieron bien la ley y, un año después de su aprobación, mantienen que ha ocasionado que los medios se autocensuren para evitar sanciones. Por su parte, el Gobierno defiende la ley como instrumento para generar un clima de paz y tolerancia.

La Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política y las resoluciones del CNE definen la naturaleza del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas en época electoral. Durante la campaña para las elecciones parlamentarias, la autoridad electoral, de acuerdo con CONATEL, la agencia estatal que regula los medios electrónicos, decidieron que el tiempo gratuito del que disfrutaban los partidos en radio y televisión no sería computado como tiempo de publicidad obligatorio que los medios electrónicos tienen que otorgar gratuitamente de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Social. Sin embargo, publicidad e información sobre las plataformas políticas fueron escasos.

8.3. Análisis de medios

8.3.1. Metodología

La MOE-UE hizo un seguimiento de una muestra de medios venezolanos para determinar su grado de cumplimiento de la normativa para la campaña electoral y evaluar si su cobertura fue justa y equilibrada.

Se instruyó a seis analistas para que midiesen el espacio y tiempo concedido en los medios a los actores políticos (partidos y candidatos, pero también el presidente, los poderes ejecutivo y legislativo, los gobiernos regionales y locales, las autoridades electorales y los observadores electorales) y lo clasificasen en información, opinión o publicidad. Por cada una de las producciones codificadas, se pidió a los monitores que anotasen su tono (negativo, neutro o positivo).

La muestra de medios constó de 5 periódicos (*Últimas Noticias, El Nacional, El Universal, Vea y El Nuevo País*), 4 cadenas de TV (*Radio Caracas TV, Venezolana de Televisión, Televén y Globovisión*) y dos emisoras de radio (*Radio Nacional de Venezuela y Unión Radio*), todos ellos escogidos de entre los medios nacionales de mayor audiencia. Se analizaron estos medios del 19 de noviembre al 8 de diciembre. El seguimiento de los medios electrónicos se hizo en horas de máxima audiencia²³. Se eliminaron de la muestra las ediciones de fin de semana de los medios impresos.

8.3.2. Resultados del análisis²⁴

Algunas de las conclusiones afectan de una manera general a todos los medios observados:

1. Ha habido una sorprendente escasez de información en los medios sobre los candidatos y sus plataformas durante las tres semanas anteriores a las elecciones. Ninguno de los medios analizados dedicó más de un 10% de su información política a los candidatos a diputado.
2. La mayoría de los medios analizados mostró algún tipo de sesgo hacia una de las dos principales coaliciones de partidos (*UVE y Unidad*) que se materializó en darle a su coalición preferida un mayor espacio o tiempo, o una cobertura más favorable (o desfavorable a sus oponentes).

²³ El horario de seguimiento para TV fue de 6.00 AM a 8.30 AM, 12.00 AM a 1.00 PM y 8.00 PM a 11.00 PM, durante la semana, y de 7 PM a 10 PM, durante el fin de semana. En cuanto a la radio, se hizo un seguimiento diario de 6.00 AM a 8.00 AM y de 6.00 PM a 9.00 PM; y de 7.00 PM a 9.00 PM durante el fin de semana.

²⁴Para cifras más detalladas del análisis de medios, véase anexo III.

3. La política informativa de los medios seleccionados fue ideológicamente variada, pero también editada o presentada de una manera altamente emocional que la hace incompatible con los principios periodísticos de imparcialidad y equilibrio. Las discrepancias factuales entre los medios al informar sobre hechos idénticos fueron frecuentes. Algunas informaciones reprodujeron acusaciones graves contra actores políticos, sin contrastar su autenticidad con una segunda o tercera fuente, o sin identificar siquiera una sola fuente.

4. Se hizo un uso extendido de la publicidad como herramienta de combate político. Los ataques contra adversarios políticos disfrazados de publicidad a veces ni contenían la identificación de la persona u organización que los costeó.

Los medios han reflejado y alimentado la polarización general del país. Es particularmente preocupante que los medios de propiedad del Estado, que como tales tienen especiales responsabilidades, no fuesen un modelo de imparcialidad y equilibrio, y se prestasen también al tipo de prácticas criticables mencionadas.

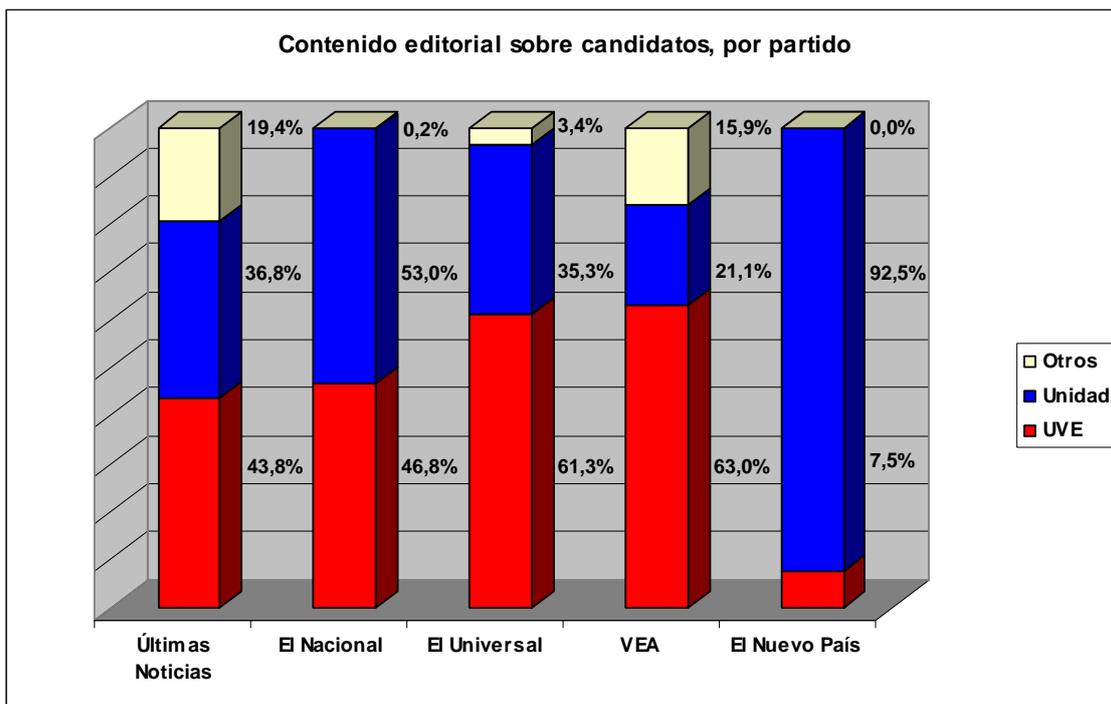
8.3.2.1. Prensa

Los medios impresos analizados reservaron un espacio variable de su información política a los candidatos y sus programas. Este espacio osciló entre el 3% de *Vea* y el 9% de *El Nacional*. La mayor parte de este espacio correspondió a información, con la excepción de *El Nuevo País*, en el que dos tercios de las producciones analizadas sobre candidatos fueron artículos de opinión.

En la mayoría de los periódicos analizados, los candidatos de la coalición gobernante fueron los que recibieron la mayor parte del contenido editorial (es decir, información y opinión, no publicidad). *El Nacional* y, especialmente, *El Nuevo País*, que dieron más espacio a los candidatos de la coalición *Unidad*, fueron las únicas excepciones.

Entre los diarios analizados, *Últimas Noticias* fue el que tuvo una atribución de espacio más equilibrada y el que dio más espacio a candidatos que no pertenecían a ninguna de las dos grandes coaliciones.

El gráfico que aparece bajo estas líneas muestra el contenido editorial dedicado a los candidatos en los cinco periódicos analizados.

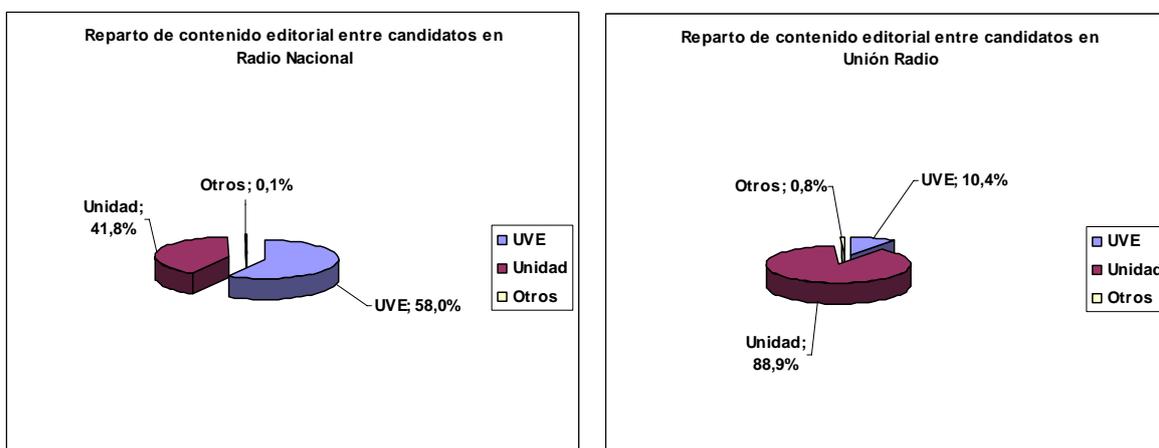


La mayoría del contenido editorial sobre candidatos resultó ser neutral, con muy pocas excepciones.

8.3.2.2. Radio

Radio Nacional, propiedad del Estado, dedicó un tiempo ligeramente mayor a los candidatos (8% de su información política) que *Unión Radio* (cerca de un 7%). En ambos casos, la mayoría del contenido editorial sobre los candidatos fue opinión, que supuso, aproximadamente, dos tercios del tiempo total.

Radio Nacional fue mucho más ecuánime que *Unión Radio* en su distribución del tiempo disponible para los candidatos de las dos coaliciones principales (58% para UVE y 42% para Unidad en la primera, frente a un 10% para UVE y un 89% para Unidad en la segunda). Los gráficos muestran el reparto de la cobertura editorial entre candidatos que hicieron las dos cadenas.



Sin embargo, en cuanto al tono, *Unión Radio* fue mucho más equilibrada que la radio estatal, pues la inmensa mayoría de su contenido editorial sobre los candidatos fue neutro, en contraste con *Radio Nacional*, donde la mayoría del contenido relacionado con los candidatos de la coalición actualmente gobernante fue positivo y la mayor parte del que correspondió a los candidatos de *Unidad* fue negativo.

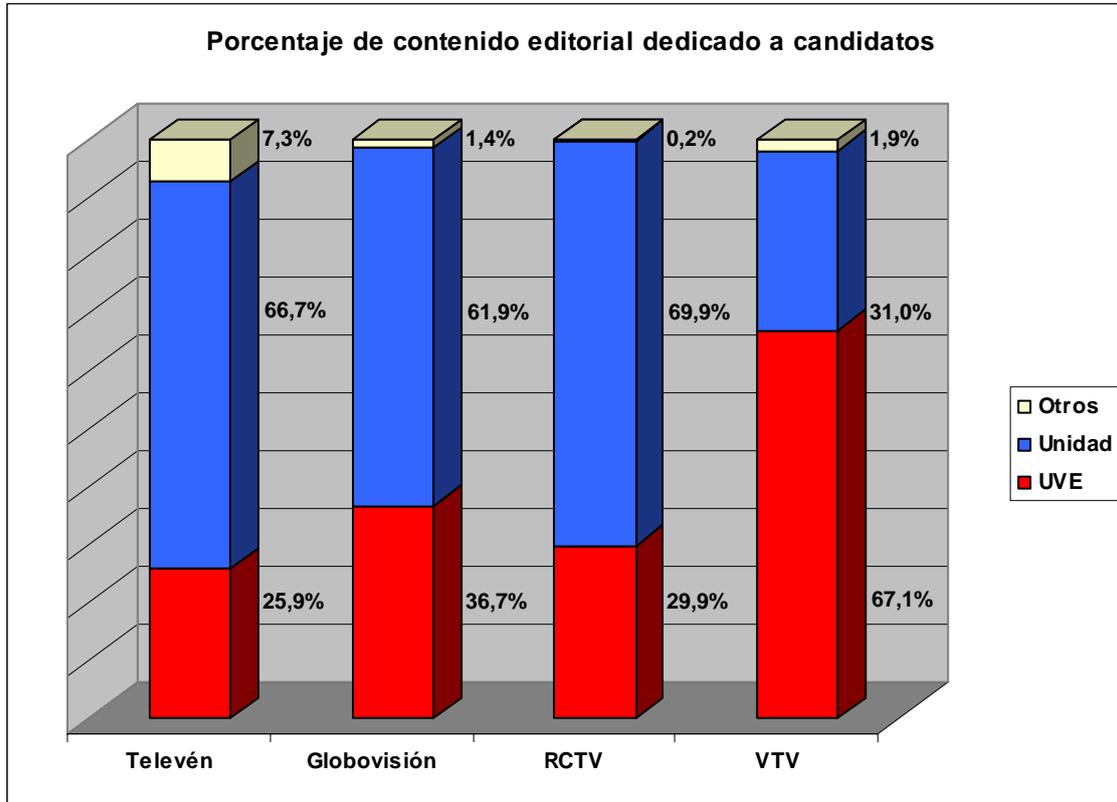
8.3.2.3. TV

El canal de propiedad estatal *VTV* y la cadena *Globovisión* fueron las televisoras analizadas que concedieron un mayor espacio a cuestiones políticas (100 y 80 horas, respectivamente, en el periodo analizado), aproximadamente tres veces mayor que el hallado en las cadenas privadas *Televén* y *RCTV*. No obstante, las diferencias entre los canales fueron mucho menores en lo que afecta a la cobertura de candidatos: *Televén* y *RCTV* les dieron 3 horas cada una a los candidatos parlamentarios, tiempo no mucho menor que las 4 horas que les reservó *Globovisión*, y las 6 horas y media de *VTV*.

En su cobertura de los candidatos, *Televén* y *RCTV* dieron predominio a las opiniones (cuatro de cada cinco minutos empleados). *Globovisión* y *VTV*, sin embargo, distribuyeron uniformemente su tiempo entre información y opinión.

Todas las cadenas de televisión mostraron un sesgo hacia algunos de los candidatos: el conjunto de las televisoras privadas le da más tiempo a los candidatos de oposición (en torno a dos tercios de su tiempo), mientras que *VTV* les reserva una cantidad de espacio similar al de

los candidatos gubernamentales. Los gráficos muestran el porcentaje de contenido editorial dedicado por las cadenas de TV analizadas a los candidatos.



En lo que respecta al tono del contenido editorial sobre candidatos, la mayoría fue neutro. Sin embargo, hay que llamar la atención sobre la enorme cantidad de información positiva que se encuentra en *VTV* sobre los candidatos de la coalición gubernamental, así como el tono enormemente negativo del contenido editorial sobre los partidos de oposición de *Unidad*.

Capítulo 9

Sobre el voto de las mujeres y las minorías

9.1 Participación de la mujer en las instituciones

De acuerdo a estimaciones recientes, la población de Venezuela está casi uniformemente dividida entre hombres y mujeres: éstas son un poco más de la mitad de la población. Como en la mayoría de países, las mujeres todavía no están debidamente representadas en las principales instituciones nacionales y locales, a pesar de que en Venezuela se garantiza el derecho a voto activo y pasivo de las mujeres desde 1946²⁵.

En abril de 2005, el CNE promulgó la resolución 050401-179 para promover la participación de las mujeres en las elecciones según lo dispuesto en el artículo 144 de la LOSPP. De acuerdo a esta disposición, las mujeres candidatas deben representar al menos el 30% del número total de candidatos que concurren a las elecciones en las listas de los partidos que compiten por los escaños distribuidos proporcionalmente. Las listas de partido que no cumplan esta norma no serán aceptadas. La resolución 050401-179 diluyó de manera considerable la disposición de la LOSPP, considerando una simple falta el incumplimiento de la mencionada norma. La MOE-UE no recibió ninguna información sobre si fueron impuestas sanciones específicas a las listas que no cumplieran la reglamentación del CNE. Además, ni se estimuló ni se dispusieron salvaguardias particulares que garantizaran la elección de un porcentaje mínimo de mujeres en las elecciones por el sistema pluralidad-mayoría o para que éstas figurasen en puestos altos de las listas, de manera que tuviesen verdaderas oportunidades de obtener escaños.

Para las elecciones a la Asamblea Nacional, las mujeres fueron el 16% del total de los candidatos. En los distintos Estados este porcentaje osciló entre un 2%²⁶ y un 38%²⁷. De los 167 escaños, 28 fueron obtenidos por mujeres, es decir un 17% de los escaños en liza. El número de mujeres electas fue el mayor de la Asamblea Nacional hasta la fecha. No obstante, quizás esto se deba exclusivamente a las condiciones particulares que caracterizaron a estas elecciones, en las que se retiró la mayor parte de los partidos políticos de oposición y se eligió una asamblea que tiene 118 diputados del mismo partido (MVR), y no a una verdadera mejora de las condiciones en que las mujeres participan en política en Venezuela. La aplicación restrictiva e inadecuada del artículo 144 de la LOSPP a través de la resolución 050401-179 del CNE se debe interpretar más bien como un factor que impidió un incremento mayor de la participación femenina.

Se observó un panorama diferente en la estructura de la administración electoral. Las mujeres constituyeron la inmensa mayoría de los comités de los centros de votación en muchos Estados, y muchas mujeres desempeñaron diferentes funciones en las secciones municipales y regionales del CNE, especialmente la función de coordinadoras. En los niveles ejecutivos del CNE se observó una menor presencia de mujeres, a pesar de que dos de los cinco miembros de la directiva son mujeres.

9.2 Participación de los pueblos indígenas

La población indígena del país es aproximadamente de 315.815 habitantes, localizados en 10 Estados: 62,4% en Zulia, 14% en Amazonas, 11% en Bolívar, 6,6% en Delta Amacuro, 2,2% en Anzoátegui, 1,9% en Apure, 1,1% en Monagas y 0,22% en los Estados de Mérida y Trujillo²⁸. Hay un total de 25 grupos étnicos que tienen su propia identidad, historia, valores e idioma. Estos grupos étnicos se subdividen en 5 grupos de acuerdo a su filiación lingüística: Caribe, Arawak, Independiente, Chibcha y Tupigurani.

²⁵ Según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, el porcentaje de mujeres en legislativos, puestos de altos funcionarios del Estado y gestores de compañías en Venezuela es el 27%.

²⁶ Sucre

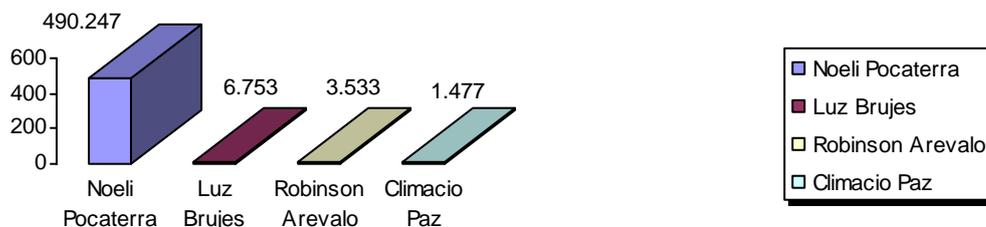
²⁷ Amazonas

²⁸ Fuente: http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/legisla_venezuela.pdf

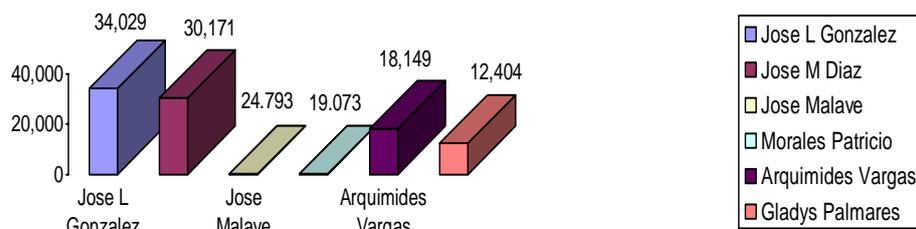
La población indígena tiene derecho a la participación política y, además de la posibilidad de presentarse como candidatos a cualquiera de los escaños de la Asamblea Nacional, tienen tres escaños reservados en virtud del artículo 125 de la Constitución²⁹. El área geográfica venezolana que tiene población indígena está dividida en tres regiones³⁰: la occidental, la oriental y la sureña, y cada una de ellas tiene un escaño reservado. El número total de candidatos indígenas fue de 31. Ciudadanos no indígenas pueden presentarse también para representar a los pueblos indígenas si conocen una de las lenguas indígenas y cumplen otras rigurosas condiciones como el ocupar, en el pasado o en la actualidad, cargos de autoridad tradicional, un historial contrastado de actividades sociales a favor de los indígenas y la pertenencia por al menos 3 años a una organización indígena legalmente reconocida. Todos los votantes registrados en circunscripciones que eligen a indígenas tiene el derecho a votar por ellos. El número total de candidatos indígenas para los escaños generales no se conoce, pues los candidatos no tiene que declarar su raza; en cualquier caso, la cuestión indígena no fue un asunto controvertido en las elecciones parlamentarias.

Los gráficos muestran los resultados obtenidos por los candidatos que representaron a la población indígena en las elecciones parlamentarias.

Resultados de los candidatos indígenas - Región Occidental



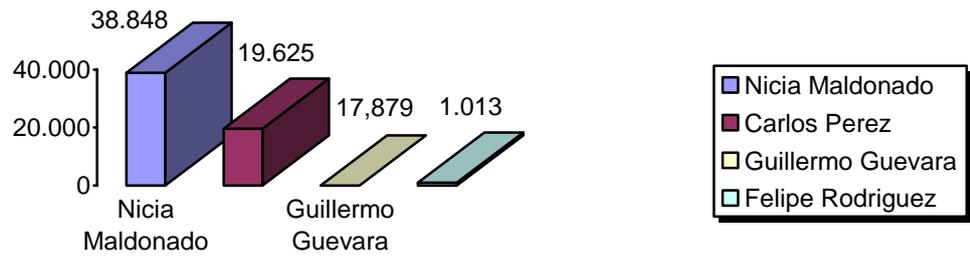
Resultados de los candidatos indígenas - Región Oriental



²⁹ Las condiciones detalladas de la participación indígena aparecen en la disposición transitoria séptima de la Constitución de 1999.

³⁰ La Región Occidental está formada por los Estados de Zulia, Mérida y Trujillo; la Región Sureña, por los Estados de Amazonas y Apure; y la Región Oriental, por los Estados de Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre.

Resultados de los candidatos indígenas - Región Sureña



Sección IV

Capítulo 10

Contexto preelectoral

10.1 Consideraciones generales

El contexto preelectoral estuvo dominado por una nueva escalada de la polarización social típica de las últimas convocatorias electorales importantes en Venezuela. En este contexto de polarización extrema, la MOE-UE advirtió la difusa desconfianza en el sistema y la administración electoral manifestada por amplios sectores sociales, especialmente los partidos políticos de oposición y varias organizaciones de la sociedad civil. La alta tasa de abstención que caracterizó las elecciones parlamentarias, al tiempo que confirma la tradicional tendencia a la abstención que ha acompañado a todas las recientes elecciones venezolanas en las que no se disputaba la presidencia, es, por otra parte, la demostración de que la falta de ilusión o interés en los asuntos políticos del país es muy profunda y extendida, y afecta también a los simpatizantes del bloque progubernamental.

La MOE-UE notó, además, que la autoridad electoral del país es percibida como una institución partidista y sesgada por los sectores de sociedad venezolana antes mencionados. La discusión sobre el papel y actividades del CNE ha marcado de manera excesiva la campaña electoral, dejando en la oscuridad cualquier otra discusión tradicional o asunto político central. La falta de confianza en el CNE y el sistema electoral que declaran las fuerzas de oposición (en sus distintos grados de intensidad) tiene raíces antiguas, aunque está exacerbada por algunos efectos secundarios del proceso de Referéndum. En concreto, se ha argumentado que millones de ciudadanos venezolanos podrían ver sus derechos políticos en peligro debido al abuso que se ha hecho de sus datos personales y de sus preferencias políticas a través de instrumentos como la *Lista Tascón* y el *Programa Maisanta*. La compilación y divulgación pública de estas bases de datos no incumplió la normativa del Referéndum, pero el uso que se ha hecho de ellas como instrumentos de presión e intimidación por parte de todas las fuerzas políticas desde entonces es contrario a los principios básicos de derechos humanos. La parte de la oposición que hizo campaña a favor de la abstención desde el comienzo del proceso de las elecciones parlamentarias maniobró de manera muy hábil para magnificar el clima de temor y desconfianza, y erosionar progresivamente el apoyo popular de los partidos políticos que habían manifestado su intención de participar en el proceso.

En un contexto de desconfianza y polarización extrema, la MOE-UE reconoce los esfuerzos hechos por el CNE por aumentar la confianza de los partidos políticos en el proceso. Entre estas medidas están las revisiones sistemáticas de varios elementos del proceso de voto automatizado, como las aplicaciones informáticas de las máquinas de votación electrónica, los dispositivos captahuellas y el sistema de totalización de resultados, así como la ampliación hasta el 45% del número de resguardos de las mesas de votación computados manualmente.

El descubrimiento de un defecto de diseño en la aplicación informática de las máquinas de votación y la consiguiente posibilidad remota de violar el secreto del voto (véase apartado 7.3) fue atajado por el CNE de manera oportuna y adecuada. La posterior decisión del CNE de suprimir los dispositivos captahuellas del proceso fue una medida importante destinada a restablecer la confianza de las partes. Así, la MOE-UE reaccionó con sorpresa ante la retirada del proceso electoral de los principales partidos políticos de oposición en ese momento, sin que existiese ningún motivo nuevo o sustantivo para hacerlo.

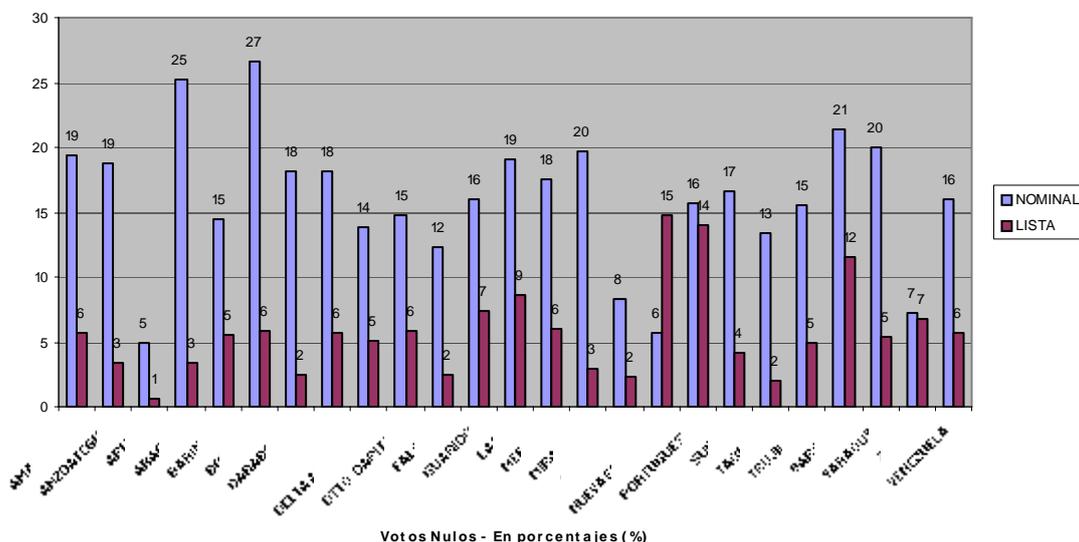
10.2 Formación de los votantes

Según el artículo 33 de la LOPE, el CNE tiene la tarea de "garantizar y promover la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los procesos electorales, de referendos y otras consultas

populares". Los principales esfuerzos del CNE se concentraron en la instalación de máquinas de votación de prueba, la divulgación de modelos de papeletas electorales, la producción de folletos educativos y la difusión de anuncios de formación del votante a través de los medios de comunicación. Para la actividad de simulación de voto, el CNE instaló 1.000 MVEs en 335 municipios entre el 24 de octubre y el 12 de noviembre de 2005. El ejercicio culminó en una simulación de jornada electoral que se realizó en todo el país el 13 de noviembre. Sin embargo, el interés del electorado en las elecciones y la aparente falta de estímulos de parte del CNE para atraer a votantes que probasen las máquinas y participasen en la simulación hizo que muy pocos electores asistiesen a estos actos. El CNE atribuyó la falta de interés en estos ejercicios de formación de votantes a la completa comprensión del sistema electoral que tenía el electorado. Dicha conclusión se reveló errónea el día de las elecciones, cuando en el 70% de las mesas electorales observadas por la MOE-UE el electorado experimentó dificultades para usar las máquinas de votación.

Además, el CNE invirtió tiempo en la distribución de modelos de papeleta electoral. En total se distribuyeron 2.870.633 papeletas para las elecciones a los parlamentos Andino y Latinoamericano, y 3.760.015 para las elecciones a la Asamblea Nacional. Se distribuyeron en el periodo del 8 al 22 de noviembre y se pretendió que llegasen a un 20% del electorado. Sin embargo, el número de votos nulos osciló entre el 1 y el 15% en las listas proporcionales y entre el 5 y el 27% en las listas de pluralidad-mayoría. En el total del país, el porcentaje oscila entre el 16% en la votación nominal y el 6% en la de lista. Aunque estas grandes cifras se podrían explicar en parte por el hecho de que muchos de los votos nulos fueron para candidatos que se retiraron de las elecciones demasiado tarde como para que se suprimiesen de las papeletas electrónicas, la MOE-UE tomó nota de claras dificultades en un gran número de votantes para usar las MVEs y entender las listas de candidatos del sistema pluralidad-mayoría (véase capítulo 11). Fue una consecuencia obvia y desafortunada de los esfuerzos insuficientes del CNE en materia de formación del votante. El siguiente gráfico contiene el desglose por Estado de los votos nulos.

NOMINAL Y LISTA



Para llegar al electorado el CNE produjo también las llamadas *gacetillas*, unos folletos de tamaño medio que contenían una descripción de las circunscripciones, los candidatos, una muestra de papeleta de votación electrónica, la relación de elecciones que se celebraban y el número de años de cada elección, así como el procedimiento de votación en el sistema automatizado y en el manual. El CNE produjo a nivel nacional 2.882.000 ejemplares de estos folletos. El 25% del total (720.500 ejemplares) se incluyeron en periódicos nacionales y

regionales para su distribución a lo largo del país. El 75% restante se distribuyó entre las delegaciones regionales del CNE, las organizaciones políticas, grupos de electores, asociaciones cívicas, etc. No obstante, se teme que muchas *gacetillas* no fuesen distribuidas adecuadamente y se quedasen en las sedes regionales, y que los partidos políticos y otros grupos no fuesen a buscarlas. La MOE-UE no tuvo constancia de la existencia de un programa de distribución que reflejase los esfuerzos que aparentemente hizo el CNE a este respecto. En líneas generales, el inmenso despliegue tecnológico realizado por el CNE para automatizar el proceso no estuvo correspondido por un esfuerzo similar que permitiese al electorado beneficiarse completamente del sistema.

10.3 Formación de los miembros de centros de votación

El personal de los centros de votación se selecciona siguiendo los procedimientos estipulados en el artículo 41 de la LOSPP. Cada centro de votación tiene 3 miembros y un secretario. Cada uno de los miembros es escogido mediante sorteo entre los votantes registrados en su municipio de registro. Sin embargo, si hay dos elecciones en el mismo año, el mandato de los miembros del centro de votación se extiende a las dos elecciones. Por tanto, el mandato de los miembros de los centros de votación que participaron en las elecciones municipales de agosto de 2005 fue válido también para las elecciones parlamentarias de 2005.

Una de las consecuencias de esto fue que muchos de los miembros de los centros de votación no participaron en las nuevas sesiones de formación y otros simplemente demostraron su apatía hacia el nuevo proceso. El bajo interés en participar pudo también ser debido a los pagos que el CNE adeudaba a los miembros de los centros por los servicios prestados en las anteriores elecciones de agosto, y también a que muchos partidos de oposición los animaron a no participar en el proceso. Estos estímulos se convirtieron en una clara llamada al boicoteo del proceso tras la retirada de los partidos de oposición y su llamamiento a abstenerse de votar. El resultado fue que en muchos Estados hubo una grave falta de personal el día de las elecciones y que los CNE regionales tuvieron que solicitar "voluntarios" que se presentasen en el último momento. Se ha afirmado que estos nuevos "voluntarios" fueron reclutados entre las filas de los partidos progubernamentales. A pesar del llamamiento, se observaron muchos casos de reclutamiento de miembros de centros de votación cuando acudían a votar el día de las elecciones. En la mayoría de estos casos observados por la MOE-UE, se hizo el reclutamiento de acuerdo a los procedimientos definidos por la LOSPP.

De acuerdo a las cifras oficiales del CNE, todos o algunos de los miembros asistieron a las sesiones de formación en el 49,87% de las mesas de votación. Sin embargo, el nivel de las sesiones formativas de los miembros de los centros de votación y la dedicación del CNE en la promoción de estas sesiones fue evaluada por los observadores de la MOE-UE como bastante insuficiente en todo el país en cuanto a tiempo dedicado a los temas y, especialmente, en lo que se refiere a la calidad de la información que se les dio a los miembros de mesa sobre el manejo de las MVEs y la complejidad de la papeleta.

10.4 La campaña electoral

La campaña comenzó oficialmente el 30 de octubre y terminó a las 5.30 de la mañana del 2 de diciembre. En general fue una campaña tranquila y libre de violencia, al margen de los dos incidentes que la enturbiaron en su tramo final: la explosión de tres artefactos explosivos en Caracas, que causaron heridas leves a 4 personas el 3 de diciembre, y el ataque contra el oleoducto que sirve a la mayor refinería de petróleo del país, situada en el Estado de Zulia, la noche anterior a las elecciones. Portavoces del Gobierno vincularon los incidentes con intentos de la oposición de desestabilizar el país tras el anuncio de retirada de las elecciones efectuado por los principales partidos de la oposición.

Los dos principales bloques políticos organizaron muy pocos mítines. Ambos se concentraron en la campaña puerta a puerta y se dirigieron a sus potenciales votantes en pequeños actos. En todos los Estados se dio una mayor prominencia de las fuerzas progubernamentales en forma de carteles y octavillas, aunque hay que decir que nunca hubo una campaña completa por parte de ninguna de las dos fuerzas. Ambas hicieron un gran uso de la prensa regional. Muchos

partidos de oposición llamaron a la abstención e incluso llegaron a poner anuncios en la prensa local en los que pidieron a los electores que se abstuviesen de votar, acción que contraviene el artículo 204 de la LOSPP³¹. La escasez de actos tradicionales de campaña, especialmente por parte de los partidos de oposición, se atribuyó a la falta de interés generalizado que rodeaba a estas elecciones, a la fatiga electoral que afectó a muchos de los interlocutores y al hecho de que los partidos no fueron capaces de financiar su campaña.

Asuntos centrales en cualquier campaña electoral, tales como las políticas económica y fiscal, la importancia de los programas sociales, el papel del sector privado en la economía o las políticas medioambientales estuvieron casi completamente ausentes de las intervenciones públicas de los partidos políticos y no constituyeron un elemento de debate entre los dos bloques. La prohibición de la financiación estatal a las campañas electorales fue un factor mencionado a menudo por los partidos de oposición como uno de los que impidieron una campaña más pública y transparente. Los partidos de oposición centraron su campaña en la percibida falta de neutralidad del CNE y las supuestas amenazas que planteaba el sistema automatizado de votación al secreto de voto, del que se quería que formasen parte los dispositivos captahuellas. Los partidos progubernamentales tendieron, sin embargo, a presentar las elecciones como un nuevo referéndum a favor o en contra del presidente, con algunos esfuerzos aislados por enfatizar el impacto de los programas sociales, las llamadas *misiones*, para subrayar los éxitos del presidente en su reforma del Estado. Parte de la propaganda realizada por los partidos progubernamentales a este respecto puede haber sido contraria al artículo 210 de la LOSPP. Tras la retirada de la mayoría de los partidos de oposición, la MOE-UE observó un recrudecimiento del tono usado por los partidos progubernamentales contra la oposición (tanto partidos políticos como asociaciones cívicas). Altos funcionarios del partido, incluido el presidente y otros miembros del Gobierno, se prestaron a esta práctica, que se presencié tantos en mítines a los que asistieron observadores de la UE como en los medios de comunicación.

Muchos partidos de ambos bloques políticos usaron la imagen de funcionarios estatales y regionales con propósitos proselitistas en contra de los artículos 210 y 215 de la LOSPP. Después de que el CNE diese la orden de 23 de noviembre por la que todos los partidos tenían que retirar la propaganda que violase la ley, muchos de los partidos reaccionaron positivamente y se vio menos propaganda con funcionarios locales, sobre todo de la oposición. Esto fue así, principalmente, en la prensa local. En general, parecía que el CNE hacía poco por sancionar a los partidos que seguían violando la ley. Con todo, hay que decir que los consejos electorales regionales afirmaron haber recibido relativamente pocas quejas que les permitiesen actuar. Sin embargo, en otro caso ocurrido en Nueva Esparta, el CNE regional ordenó a la Guardia Nacional retirar todo el material electoral de un candidato del partido MVR, aunque todo el material le fue devuelto al día siguiente bajo condición de que modificase sus partes ilegales para que estuviesen de acuerdo con la normativa³². El uso de funcionarios estatales y municipales en la campaña prosiguió en la mayoría de los Estados³³ incluso después de que el CNE hiciese su anuncio.

Después de la retirada oficial de muchos partidos de oposición, el CNE tomó la decisión de prolongar la campaña electoral 24 horas más, principalmente para permitir a los partidos que lo desearan la permanencia en la elección y dejar clara su posición ante el electorado. Esta decisión no está de acuerdo con el artículo 209 de la LOSPP, que afirma que todas las actividades de campaña deben cesar 48 horas antes del comienzo de la votación. La mayoría de los partidos que permanecieron en la competición electoral se aprovecharon de la ampliación y siguieron haciendo campaña usando megáfonos y distribuyendo folletos e información. Los días entre la retirada de los principales partidos de oposición y la jornada electoral fueron empañados por incidentes violentos atribuidos por el Gobierno al movimiento abstencionista en un intento por desestabilizar el país y desanimar a los ciudadanos para que no votasen.

³¹ Esto se observó con particular detalle en el Estado de Yaracuy, hasta que el CNE ordenó a la prensa local que se abstuviera de publicar ese tipo de propaganda a nombre del partido político Convergencia.

³² En algunos de estos carteles denunciados se cubrió la imagen del presidente con tinta negra y se cambió su nombre por "El Comandante". Sin embargo, varios de los mismos carteles en el camino al aeropuerto nunca fueron modificados ni retirados.

³³ Observado en todos los Estados en los que estuvo presente la MOE-UE, excepto Vargas.

10.5 Intromisión de la administración del Estado y uso de recursos estatales

La intromisión de funcionarios del Estado en las actividades de campaña y el uso irregular de recursos del Estado para la campaña fueron advertidos por los observadores de la MOE-UE en todos los Estados. A pesar de la prohibición de la LOSPP a este respecto, se vio participar activamente a varios alcaldes en actos de campaña³⁴, y tomar un papel inesperadamente activo en obras públicas que pudiesen brindar la ocasión de hacer campaña e incrementar el uso de ferias y misiones³⁵. También se observó la utilización de medios de transporte del Estado³⁶ en la campaña.

Los intentos de intimidar a votantes, aunque perpetrados de una manera muy discreta, siguieron siendo un omnipresente instrumento de presión electoral empleado por la mayoría de las fuerzas políticas. La MOE-UE recibió numerosos informes sobre el uso de la *Lista Tascón* y el *Programa Maisanta* como herramientas de presión para que la gente votase o, en muchos casos, se abstuviese de participar en el proceso³⁷.

10.6 Los preparativos electorales del CNE

En general, el CNE es una institución de muy grandes recursos técnicos y humanos. Su equipo es capaz de enfrentarse a giros políticos súbitos y ajustarse a ellos con gran eficacia. El periodo preelectoral estuvo dominado por intensas negociaciones entre las autoridades electorales y una plataforma de partidos políticos de oposición de una manera que es muy inusual en otras elecciones. Estas continuas negociaciones ocasionaron varios cambios de procedimientos y operaciones que influyeron en el proceso en una fase posterior y tuvieron un impacto en el calendario electoral, pero la maquinaria operativa del CNE superó generalmente muy bien todas las dificultades.

En un esfuerzo por ofrecer garantías a los partidos de oposición en cuanto a la fiabilidad y transparencia del sistema de votación automatizado, el CNE puso en marcha varias medidas para fomentar la transparencia y aceptó una serie de solicitudes adicionales de los mismos partidos. Entre las más importantes peticiones de la oposición aceptadas vale la pena mencionar el incremento, de un 34% a un 45%, en el porcentaje de resultados de mesas de votación³⁸ que se revisaron a mano inmediatamente después del recuento (ver capítulo 7), las restricciones al uso de los cuadernos de votación electrónicos (CVEs) a modo de prueba piloto y la eliminación de los dispositivos captahuellas del proceso de votación como método rápido de identificación de los votantes en los centros de votación. En la práctica, la única petición importante de la oposición que el CNE decidió que no aceptaría fue la divulgación de los detalles del domicilio de los votantes, pues sostenía que tal petición quebrantaría la provisión sobre la privacidad de los datos personales contenida en el artículo 60 de la Constitución.

Para las elecciones parlamentarias se abrieron un número total de 9.387 centros de votación, con 27.330 de las mesas electorales equipadas con MVEs (para 14.415.864 de votantes registrados), más 36 mesas electorales en todo el país (1.538 votantes registrados) y 184 mesas electorales en embajadas (51.645 votantes registrados en 116 embajadas) equipadas con papeletas de papel tradicionales. El número total de MVEs fue de unas 29.000, que dieron servicio a 27.330 mesas electorales, más un 15% como repuesto. Además, se estableció un centro de totalización de resultados nacional y centros regionales en cada uno de los 24 Estados. Además de esto, se necesitó una organización independiente para las distintas actividades de auditoría que puso en marcha el CNE (ver capítulo 8). Incluso en este campo, la

³⁴ Observado en Anzoátegui y Guárico.

³⁵ Observado en Barinas, Yaracuy y Zulia.

³⁶ Observado en Trujillo, Anzoátegui y Zulia. En Anzoátegui, se usaron coches de policía para trasladar material electoral y se vio también como se llevaban votantes a un mitin en autobuses municipales.

³⁷ La MOE-UE recibió de varios partidos, asociaciones y ciudadanos particulares copias de las dos bases de datos, con más frecuencia del *programa Maisanta*. En Monagas y Táchira, la MOE-UE recibió informes de ciudadanos que habían votado "sí" en el proceso y que vieron rechazadas solicitudes de créditos y otras ayudas de los bancos del Estado.

³⁸ Parte de la oposición pidió originalmente que se revisasen manualmente los resultados del 47% de los centros de votación.

autoridad electoral decidió ampliar el alcance del plan de auditorías inicial. La maquinaria logística del CNE funcionó singularmente bien y todos los materiales electorales estuvieron a tiempo en sus lugares de destino en todas las instalaciones observadas.

Los observadores de la UE indicaron que la coordinación entre los niveles regional y municipal del CNE no fue siempre fluida y que no siempre existió un flujo constante de información. Además, a pesar de que la ley electoral no preveía la figura de los coordinadores municipales y de centros de votación, en algunos Estados los observadores advirtieron que su papel parecía implicar un mandato³⁹ más importante del que normalmente se les asignaba. Aparentemente, los coordinadores municipales adoptaban las tareas de coordinación de todas las actividades de los CNE municipales y regionales, saltándose los diferentes niveles de la jerarquía y tratando directamente con la central del CNE en Caracas para la administración electoral de nivel municipal y regional. Una clara definición de sus funciones sería importante para elecciones futuras.

Los observadores de la UE percibieron que la administración electoral fue en general transparente en el nivel regional. En la gran mayoría de los casos, los observadores de la UE obtuvieron la información que solicitaron⁴⁰. Todos los observadores se encontraron con que todos los preparativos logísticos habían sido realizados y que no había ningún impedimento de esa clase para celebrar elecciones con éxito. Al contrario, el CNE estaba bien preparado.

10.7 Observación nacional y sociedad civil

A pesar de que Venezuela tiene una sociedad civil vibrante, en general este sector se mantuvo alejado de una implicación directa en actividades de observación electoral. Desgraciadamente los grupos de observación nacional no fueron muy numerosos y, como conjunto, no desempeñaron un papel fundamental en este proceso electoral. La única excepción fue Ojo Electoral, un grupo que, en un país de una enorme polarización, cuenta con una notable imparcialidad y una gran capacidad analítica. Fue el único grupo nacional de observadores acreditado y estuvo presente en 15 de los 24 Estados⁴¹. Además, desempeñó un importante papel de mediación entre el CNE y los partidos de oposición que originalmente querían participar en el proceso electoral. Debido a un déficit de medios, no fueron capaces de desplegar el número deseado de observadores sobre el terreno en el día de las elecciones, y por ello sólo observaron en las capitales de los Estados. Un grupo de observación de menor tamaño, Red de Veedores⁴², observó las elecciones, aunque no recibió la acreditación que había solicitado oficialmente. La organización desplegó observadores en 10 Estados y algunas ciudades extranjeras.

La asociación civil Súmate, a pesar de su declarado rol de defensora de los derechos humanos de los venezolanos, no solicitó acreditación para observar el proceso electoral. No obstante, muchas de sus actividades e informes se basaron en conceptos metodológicos e instrumentos semejantes a los que se aplican en la observación electoral. A lo largo del período preelectoral Súmate jugó un papel muy visible y crítico con las actividades del CNE, y disfrutó de considerable atención mediática. Aunque el grupo nunca se declaró a favor de la abstención, todas sus actividades y declaraciones estimularon al electorado de oposición a moverse hacia posiciones pro abstencionistas. Los violentos ataques mediáticos de los que fueron objeto los líderes de Súmate desde la TV estatal en los días previos a las elecciones, a través de espacios que llevaban la firma de un desconocido grupo llamado Periodistas por la Verdad, son incompatibles con cualquier estándar de respeto a los derechos humanos, civiles y políticos protegidos por la Constitución y con cualquier modelo de práctica periodística.

³⁹ Nueva Esparta, Yaracuy y Bolívar

⁴⁰ Hubo ocasiones en Bolívar, Falcón y Yaracuy en las que los observadores de la UE tuvieron dificultades para obtener alguna información relativa a las elecciones en sus respectivas áreas.

⁴¹ Los Estados en los que Ojo Electoral no se acreditó fueron Aragua, Barinas, Portuguesa, Sucre, Táchira, Vargas, Monagas, Nueva Esparta y Falcón.

⁴² http://www.veedores.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

Otros grupos de mujeres y minorías desempeñaron un papel marginal estimulando el flujo de información sobre las elecciones, pero no fueron en modo alguno importantes en el proceso electoral.

Capítulo 11

La jornada electoral

11.1 El despliegue de la MOE-UE

En la jornada electoral, la MOE-UE contó con 162 observadores, entre los que había un grupo de seis miembros del Parlamento Europeo y su personal de apoyo, así como tres observadores de corta estancia reclutados en Venezuela entre el personal de las embajadas de Estados miembros de la UE. Se desplegaron equipos de observadores en un total de 20 de los 24 Estados⁴³. Hubo siete equipos en Caracas⁴⁴, cuatro en Vargas, cuatro en Trujillo, tres en Monagas, cuatro en Anzoátegui, cuatro en Aragua, tres en Barinas, cuatro en Bolívar, cinco en Carabobo, tres en Falcón, tres en Guárico, cuatro en Lara, tres en Mérida, dos en Nueva Esparta, tres en Portuguesa, tres en Sucre, dos en Táchira, tres en Yaracuy y seis en Zulia. Tras la observación del recuento manual de los resguardos de voto, los observadores de larga estancia continuaron la observación del proceso de totalización de resultados en el nivel regional. Los observadores de la MOE-UE estuvieron presentes en 80 aperturas y 76 cierres de mesas electorales, y observaron un total de 517 centros de votación a lo largo del día.

11.2 Apertura

La impresión general que tuvieron quienes observaron la apertura de mesas fue que el proceso fue ordenado y transparente. No obstante, la mayoría de las mesas electorales observadas no abrieron hasta algún momento entre las 7.00 y las 8.00. El retraso fue debido, principalmente, a la escasez de miembros en los centros de votación, a los que no acudieron puntualmente muchos de las personas previamente seleccionadas, algunas de los cuales simplemente boicotearon el proceso. En algunos casos el retraso fue debido a fallos técnicos⁴⁵ de las MVEs. Todos los problemas con las MVEs fueron resueltos, bien por el técnico asignado o bien con el reemplazo de la máquina por otra. Todos los centros de votación observados acabaron abriendo. Sólo en un 2% de los centros⁴⁶ se observó que faltaba material. En cualquier caso, la apertura tardía de los centros de votación que se observó, los fallos técnicos de las MVEs o la falta de material no tuvieron impacto alguno en la manera en que se procesaron los resultados más tarde.

La selección de miembros de los centros de votación había sido tarea complicada en muchos Estados, en los que se habían celebrado muchas sesiones de formación con muy pocos asistentes. La ausencia de miembros de centros de votación que se retiraron después del abandono de los partidos de oposición sólo se hizo patente en la jornada electoral, en la cual el 11% de los centros observados abrieron y funcionaron sin tener el requerido quórum de cuatro miembros⁴⁷. Además, se observó que en más del 70% de los centros de votación visitados hubo la necesidad de recurrir al método de la sustitución⁴⁸, a pesar de que en 11% de los casos no se cumplió con los procedimientos dispuestos por la LOSPP. La carencia de miembros de mesa adecuadamente formados se hizo evidente más tarde, durante las operaciones de votación. En muchos de los casos observados fueron los coordinadores de los centros de votación o funcionarios del Plan República⁴⁹ quienes indicaron a los miembros de los centros de

⁴³ No se desplegaron equipos en Delta Amacuro, Amazonas y Apure por razones de seguridad, y en Cojedes debido a la poca población.

⁴⁴ Los equipos que acompañaron al Observador Jefe, José Albino Penada Silva, se incluyen en esta cifra.

⁴⁵ Observado en Trujillo, Valencia, Miranda, Sucre, Caracas y Zulia.

⁴⁶ Trujillo, Aragua, Lara y Zulia.

⁴⁷ Observado en todos los Estados salvo en Monagas, Portuguesa, Nueva España y Táchira.

⁴⁸ Tal y como se prevé en el artículo 71 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y en el manual de los miembros de los centros de votación.

⁴⁹ El Plan República es el dispositivo de seguridad y apoyo logístico proporcionado por 120.000 efectivos de las Fuerzas Armadas durante el período electoral.

votación cómo tenían que proceder. Esta falta de formación también se manifestó muy claramente en los procedimientos posteriores de recuento de resguardos de votación.

11.3 Votación

La votación transcurrió de una manera ordenada y pacífica, sin que se informase de incidentes violentos importantes. Como se esperaba, los votantes no acudieron en gran número y la tasa de abstención fue de hasta un 80% en algunos Estados. Las cifras oficiales de abstención para todo el país, publicadas tras las elecciones, anunciaron una participación del 25%, y, por tanto, una abstención del 75% de los votantes registrados. Los miembros de los centros de votación fueron considerados, en general, imparciales; en el 11% de los centros visitados los observadores consideraron que algunos de los funcionarios presentes no tuvieron un comportamiento imparcial. Se atribuyó este hecho principalmente a los esfuerzos exagerados de los funcionarios por ayudar a los votantes a entender las MVEs. Bajo la denominación de funcionarios nos referimos aquí a los miembros de las mesas de votación, funcionarios del Plan República que a veces estaban dentro del recinto de las mesas de votación y los coordinadores de centro de votación.

El problema más visible fue la falta de comprensión de los procedimientos de votación de un gran número de votantes y sus dificultades para entender el funcionamiento de las MVEs. En un 79% de los centros de votación observados hubo votantes que tuvieron problemas para votar, y en un 75% de los lugares observados se procuró la ayuda de los miembros de las mesas electorales para usar las máquinas. Las dificultades que tuvieron los votantes en los casos observados fueron fundamentalmente debidas al diseño de las MVEs, el diseño de las papeletas (dificultades para identificar a los partidos y candidatos de su elección, tamaño de los símbolos de los candidatos), la dificultad de leer en las tabletas de las MVEs y la complejidad del sistema de votación. Se observaron casos en los que los votantes no pudieron completar su voto en los tres minutos que se le asignaron⁵⁰, y, en menor medida, casos en los que los votantes no fueron en absoluto capaces de emitir su voto⁵¹ debido a la falta de tiempo y a su deficiente comprensión del procedimiento de votación. Hubo muy pocos casos de votantes rechazados en centros de votación⁵² por aparecer en varios listados de centros de votación, e igualmente pocos casos en los que aparentemente se permitió votar a electores que no tenían su cédula de identidad⁵³.

El hecho de que muchos votantes tuviesen que ser ayudados por miembros de las mesas electorales⁵⁴ hizo que se plantease la cuestión de hasta qué punto se había garantizado el secreto de voto. De hecho, se dieron situaciones en las cuáles los observadores consideraron que se podría haber producido una ruptura del secreto de voto⁵⁵. Esto se debió principalmente a una combinación del limitado dominio de los procedimientos de votación que tenían los miembros de mesas electorales, un esfuerzo ineficiente de formación al voto que explicase el funcionamiento de las MVEs y un diseño objetivamente complicado de la papeleta. En numerosas circunstancias se observó cómo quién proporcionaba ayuda era otro tipo de personal presente en los centros de votación, como coordinadores, miembros del Plan República y testigos de los partidos, que pertenecían, en su mayoría, a partidos gubernamentales⁵⁶. Los observadores también fueron testigos de cómo en algunos casos las personas que proporcionaron ayuda a los votantes fueron las que realmente votaron por ellos⁵⁷, aunque se supuso que lo habían hecho a petición del votante.

⁵⁰ Observado en todos los Estados.

⁵¹ Observado en todos los Estados, excepto Monagas, Nueva Esparta, Yaracuy y Zulia.

⁵² Observado en Anzoátegui, Aragua, Táchira, Portuguesa, Nueva Esparta y Falcón.

⁵³ Observado en Sucre, Vargas, Barinas y Lara.

⁵⁴ Observado en todos los Estados.

⁵⁵ Observado en todos los Estados.

⁵⁶ Observado en todos los Estados.

⁵⁷ Observado en todos los Estados.

Otra característica importante de la jornada fue que se observaron actividades de campaña en 18 de los 20 Estados⁵⁸ en los que hubo presencia de observadores de la UE. Las actividades de campaña fueron realizadas fundamentalmente por partidos progubernamentales y adoptaron una clara forma de campaña en carteles y folletos⁵⁹, altavoces⁶⁰ y música⁶¹, establecimiento de puntos de información⁶², distribución de comida y bebida⁶³, realización de encuestas a la salida de los centros y petición de datos al votante⁶⁴, y traslado de votantes⁶⁵ a los centros de votación. En algunos casos pareció excesiva⁶⁶ la presencia de funcionarios del Plan República. A pesar de que el artículo 165 de la LOSPP dispone que su presencia en los locales de votación sólo esté permitida cuando hayan sido llamados por los miembros de las mesas electorales, este principio no fue respetado, y, en algunos casos, a su rol de garantizar la seguridad se añadió la asistencia al votante y otras intervenciones no previstas en la ley. Este hecho se dio especialmente en mesas electorales de zonas rurales. Se observó en muchos Estados el papel activo en el proceso de los funcionarios del Plan República, ya fuera dando órdenes a los miembros de los centros de votación o proporcionando asistencia a los votantes. Este observado entrometimiento de los funcionarios del Plan República pareció deberse al exceso de celo con que desempeñaron su papel y a la falta de una formación específica sobre la naturaleza y los límites de sus funciones.

Los observadores de la UE consideraron muy alta la fiabilidad de las máquinas de votación. Se observaron problemas técnicos con las MVEs en el 10% de los centros de votación⁶⁷ visitados. Sin embargo, en todos los casos las máquinas fueron rápidamente arregladas o reemplazadas. No se consideró que los problemas observados afectasen al proceso de votación conjunto en manera alguna en el centro de votación. Hubo muy pocos incidentes aislados de votantes que dijeron que el voto que habían emitido en las MVEs no se correspondía con lo que figuraba en el resguardo de votación de la MVE, y de votantes que olvidaron introducir el resguardo en la urna. Tampoco se consideró que estos hechos tuviesen impacto alguno en los resultados globales. Hubo observadores nacionales sólo en el 6% de los centros de votación visitados por los observadores de la UE, número que aumentó a un 19% durante el recuento y totalización de resultados.

11.4 Cierre y transmisión de resultados

A lo largo del país, la mayoría de votantes que acudieron a votar habían emitido su voto con bastante antelación a la hora prevista de cierre, las 4 de la tarde. Existía una instrucción oficial a los centros de votación de los Estados de Monagas, Vargas, Nueva Esparta y Lara para que cerrasen a las 5 de la tarde debido a las lluvias torrenciales que cayeron durante el día. Sin embargo, haciendo una interpretación muy laxa del artículo 158 de la LOSPP⁶⁸, el CNE autorizó la extensión de las horas de votación en todo el país, pues se estimaba que debido a la apertura tardía de muchas mesas, había que garantizar que la elección se desarrollaba por al menos 10 horas. Esta extensión llevó a confusión en ocasiones a los miembros de los centros de votación y a acusaciones de la oposición según las cuales el CNE se doblegaba a presiones de los partidos de gobierno en un intento de estimular la participación. Esto ocasionó también una hora de cierre de votación no uniforme a lo largo del país. Sólo en un caso informaron los observadores de la UE de un cierre a la hora prescrita (las 4 de la tarde), en Trujillo, mientras las demás permanecían abiertas hasta al menos 10 horas después de sus respectivas horas de

⁵⁸ Observado en todos los Estados, excepto Vargas y Caracas.

⁵⁹ Observado en Guárico, Barinas, Portuguesa, Anzoátegui, Yaracuy y Bolívar.

⁶⁰ Observado en Trujillo.

⁶¹ Observado en Zulia y Portuguesa.

⁶² Observado en Sucre, Guárico, Trujillo, Nueva Esparta, Mérida, Barinas, Portuguesa, Yaracuy y Bolívar.

⁶³ Observado en Barinas, Monagas, Portuguesa, Yaracuy y Bolívar.

⁶⁴ Observado en Falcón, Trujillo, Bolívar, Zulia, Yaracuy, Guárico, Portuguesa, Yaracuy y Bolívar.

⁶⁵ Observado en Sucre, Nueva Esparta, Mérida y Bolívar.

⁶⁶ En Aragua, Táchira, Bolívar, Monagas, Falcón, Sucre, Miranda y Yaracuy.

⁶⁷ No observado en Táchira, Guárico y Yaracuy.

⁶⁸ El CNE consideró que había que garantizar al menos 10 horas de votación al electorado. Dado que en circunstancias normales una mesa electoral tendría que abrir desde 6 de la mañana (calculando que se necesitasen 30 minutos para abrir) a las 4 de la tarde, en caso de retrasos, el comité de votación tenía que garantizar un período mínimo de operabilidad de 10 horas.

apertura. En un incidente que se observó en Sucre, los observadores fueron testigos de cómo un centro de votación cerraba para abrir de nuevo, siguiendo instrucciones del Plan República, para permitir que siete personas pudiesen votar manualmente.

La transmisión de resultados procedió a gran velocidad y ordenadamente. Cuando cerraron las mesas electorales, sus miembros imprimieron sin dificultades una copia del acta de escrutinio. Luego se conectaron las MVEs a un medio de transmisión⁶⁹ y se enviaron los resultados al Centro de Totalización de Resultados de Caracas. No se observaron casos de transmisión de resultados antes de que se imprimiesen y se exhibiesen las actas de resultados, una de las principales acusaciones formuladas en el Referéndum Presidencial. En algunos casos, debido a la falta de electricidad o al mal tiempo, se tuvieron que transferir los resultados manualmente, pero en general todos los resultados se transmitieron a tiempo y no se registraron quejas. En el nivel central los sistemas de comunicaciones estuvieron aparentemente bien protegidos: todos los datos transmitidos fueron encriptados con una aplicación informática y enviados a través de conexiones protegidas mediante el protocolo de seguridad SSL (Secure Socket Layer). Todo la operación de transmisión se hizo a través de una red de comunicaciones privada. Las máquinas transmitieron tanto sus actas locales (tal y como fueron impresas de acuerdo al protocolo de las mesas electorales) como todos los votos individuales (necesarios para hacer una transferencia de votos de los candidatos dimisionarios) al centro de totalización de resultados. Sin embargo, la disposición tan compleja del Centro de Totalización de Resultados no facilitó la observación de todas las actividades de observación que se realizaron en el centro.

11.5 La revisión de los resguardos de papel

Los procedimientos de cierre se siguieron en líneas generales y, en todos los centros en que hubo presencia de los observadores de la UE, se procedió al recuento de resguardos de votación. No siempre se siguieron las instrucciones para efectuar el sorteo con el que se determinó las mesas electorales que serían auditadas⁷⁰. Se observó el recuento manual de los resguardos de papel del voto electrónico en 75 mesas electorales diferentes. A pesar de una ejecución lenta del procedimiento de revisión, los resultados mostraron la clara fiabilidad de los resultados, con la salvedad de unos pocos casos en los que se observó discrepancia entre el número de votos anotados en el registro de votación y los contados por las máquinas de votación, y entre los resguardos de papel y los votos registrados en la MVE. En el 28% de los casos observados se encontró una discrepancia entre el número de votos emitidos en la MVE y los resguardos de papel contados por los miembros de las mesas en las urnas. La diferencia estuvo siempre entre 1 y 5 votos, y se atribuyó al error humano en el recuento manual⁷¹.

⁶⁹ En función de los medios de transmisión disponibles, se pudieron usar líneas telefónicas terrestres, líneas celulares o líneas satelitales, aunque en la mayoría de los casos se usaron líneas terrestres. Véase capítulo 7 para más detalles.

⁷⁰ En Carabobo, Nueva España, Zulia, Barinas, Lara y Miranda.

⁷¹ Las actividades de auditoría realizadas por el CNE en los días anteriores a las elecciones demostraron que cada vez que había una discrepancia entre el recuento de las MVEs y el recuento manual de los resguardos, la discrepancia se debía siempre a un error humano en la revisión.

Capítulo 12

Recursos y quejas

12.1 El procedimiento de reclamación

Los procedimientos de reclamación son regulados por la LOSPP. Por otro lado, la Constitución establece en su artículo 297 que la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia es la institución encargada de decidir sobre las reclamaciones de la jurisdicción contencioso-electoral. El CNE tiene la obligación de proporcionar al Tribunal Supremo el informe y la documentación preparada por la consultoría jurídica sobre el caso, así como cualquier decisión que haya tomado su directiva.

Existen tres instrumentos principales para presentar un recurso: a) un recurso administrativo ante el CNE de nivel regional o central, el llamado recurso jerárquico ante el CNE; b) un recurso de interpretación ante el Tribunal Supremo de Justicia; y c) un recurso contencioso electoral ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. En cualquier caso, la parte demandante debe agotar la vía administrativa (CNE) antes de presentar un recurso ante el Tribunal Supremo de Justicia. Los procedimientos legales se basan en las disposiciones de la LOSPP y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Cualquier partido político, grupo de votantes o persona física y jurídica tiene derecho a presentar un recurso electoral.

De acuerdo al artículo 45 de la LOSPP, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ve los recursos interpuestos contra actos, acciones y omisiones relativos a la constitución, nombramiento, funcionamiento o cancelación de los partidos políticos y el nombramiento de miembros de organismos electorales, registro de votantes, solicitudes de candidatos y su potencial elección a la presidencia o a la Asamblea Nacional. Además, la Sala Electoral del Tribunal Supremo es competente en eventuales veredictos o decisiones de otros tribunales que pudiesen tener un impacto en asuntos electorales o que estén en contradicción con jurisprudencia previa en asuntos electorales del propio Tribunal Supremo.

12.2 Recursos y quejas en las elecciones parlamentarias

El departamento legal del CNE informó a la MOE-UE que, a 20 de diciembre, sólo se habían recibido 7 recursos jerárquicos que afectaban a 6 diputados de la AN y a 1 del Parlamento Latinoamericano y del Parlamento Andino. Por la información recibida en la MOE-UE antes de partir, ninguna de ellas parece haber modificado los resultados. No se recibió más información detallada sobre los casos después de la partida de la MOE-UE, a pesar de que se solicitó. Después de esa fecha, el plazo de 20 días laborales para presentar recursos se suspendió debido a las vacaciones de Navidad hasta el 9 de enero de 2006 (para disputas ante el Tribunal Supremo, el plazo es de 15 días laborales). En cuanto a impugnaciones a candidaturas presentadas, el CNE recibió y resolvió en 62 casos, según sus propios datos.

A lo largo del período postelectoral, la MOE-UE recibió varias cartas y visitas de partes interesadas que denunciaban varios aspectos del proceso electoral. Sin embargo, la gran mayoría de esas quejas eran una simple repetición del mismo grupo de quejas ya presentadas a la Misión bajo formas distintas (críticas generales al CNE, reiteración de las demandas de algunos partidos de oposición y ONGs, peticiones de que la MOE-UE hiciese mediación ante las autoridades o que les transmitiese al menos algún mensaje), y que no habían sido presentadas como quejas oficiales ante las instituciones pertinentes.

Sección V

Capítulo 13

Recomendaciones

13.1 Generales

El nombramiento de una directiva del CNE compuesta por profesionales independientes de origen diverso que disfrute de la confianza de todos los sectores de la sociedad es un paso fundamental en el proceso de reconciliación. La MOE-UE acoge favorablemente la reciente iniciativa en esa dirección de la nueva Asamblea Nacional (AN). Recomendamos a todos los actores implicados en la tarea de nombrar la nueva directiva del CNE que hagan todos los esfuerzos posibles por incluir en el debate y el subsiguiente proceso de selección a todas las fuerzas políticas actualmente no representadas en la AN.

Asimismo, creemos recomendable que se produzca un debate abierto y que implique a todas las fuerzas políticas, incluidas las que no están representadas en la AN, sobre el sistema electoral y los mecanismos de selección adecuados para garantizar tanto la proporcionalidad como la representación personal, y evitar los efectos secundarios no deseados de las morochas.

Sugerimos a la AN que considere la adopción de una Ley de Protección de Datos que pueda garantizar una protección uniforme de los datos sensibles de los ciudadanos y que garantice el secreto de las elecciones políticas de los votantes. Pensamos, además, que las fuerzas políticas deberían comprometerse a no usar la información actualmente disponible a través del Programa Maisanta como herramienta de presión e intimidación del electorado.

La observación nacional es un medio crucial para incrementar la confianza y un instrumento importante para mantener el control y equilibrio que necesita una democracia saludable. Por eso, recomendamos una mayor participación de la sociedad civil en el proceso electoral a través de la observación.

13.2 Marco legal

Creemos conveniente que se armonice el marco legal con los principios consagrados por la Constitución de 1999. Una manera de alcanzar la máxima claridad y consistencia entre las distintas disposiciones legales que afectan a las elecciones podría ser centralizar toda la legislación crucial de naturaleza electoral en un nuevo código integral, a través de la adopción de una nueva ley orgánica que sustituya a la LOSPP. La nueva ley orgánica podría también evaluar los recientes desarrollos técnicos del voto electrónico.

Recomendamos que la prohibición de financiar a los partidos durante la campaña electoral sea reconsiderada a la luz de las disposiciones constitucionales que ya permiten la posibilidad de financiar actividades concretas de los partidos, tales como programas y proyectos.

13.3 Administración electoral

Si una nueva ley orgánica de elecciones conciliase los principios constitucionales con el proceso electoral, todos los aspectos de procedimiento del proceso electoral podrían ser compilados y consolidados en un único reglamento.

Sugerimos al CNE que considere la realización de una revisión independiente del REP, quizás en el marco del programa de cédula de identidad de ONIDEX y el Registro Civil. También podría meditar una completa reforma del Registro Civil y la conversión del registro electoral en una derivación automática del Registro Civil.

Recomendaríamos al CNE que sometiese a una meditada consideración las garantías de protección de los datos sensibles de ciudadanos y candidatos guardados con propósitos electorales. Los programas de seguridad informática usados por el CNE para garantizar la seguridad del sistema de votación electrónico podrían ser empleados también con cualquier otro tipo de información sensible sobre los ciudadanos que maneje el CNE.

Sugerimos al CNE que sea más estricto en la aplicación de los procedimientos de votación, especialmente los que tienen que ver con la prohibición de hacer campaña. Podrían aprobarse, asimismo, normas más claras para los procedimientos de apertura y cierre de las mesas electorales. Sugerimos, asimismo, que se mejore la formación del personal de las mesas y que se aclare el papel de los coordinadores electorales en los diferentes niveles (regionales, locales y de centros de votación).

Recomendamos al CNE que modifique las normas restrictivas que impiden la implementación de las disposiciones sobre la presencia de las mujeres en las listas electorales que establece la LOSPP.

13.4 Sistema de votación electrónico

Proponemos al CNE que invierta mayores recursos financieros y técnicos en la organización de sus actividades de auditoría. Las sesiones de auditoría podrían comenzar en una etapa más temprana del proceso y contar con procedimientos elaborados y publicados con antelación suficiente al comienzo de tales actividades.

Asimismo, sugerimos al CNE que establezca dos tipos de auditorías: auditorías públicas, que empezarían dos meses antes de las elecciones y estarían abiertas a todas las partes, y auditorías completas de sistema, de varios meses de duración, que serían realizadas por instituciones de la competencia apropiada y reputación probada. Las auditorías completas del sistema podrían hacerse en paralelo al proceso completo de desarrollo del sistema (como, por ejemplo, las aplicaciones informáticas de las máquinas de votación y de totalización de resultados). Las instituciones a las que se encomiende la tarea podrían obtener acceso completo a todos los códigos fuente, documentación y maquinaria sin restricciones de tiempo o lugar.

Recomendamos que el CNE inicie programas de formación adecuados para los varios niveles de funcionarios electorales sobre el funcionamiento de las máquinas de votación, los procedimientos de voto generales y la prestación de una asistencia a los votantes que no entorpezca el ejercicio de sus derechos.

Proponemos al CNE que dé prioridad inmediata al desarrollo de proyectos de educación cívica en profundidad que se dirijan a toda la población votante sobre el funcionamiento general de las máquinas de votación. Estos programas podrían estar integrados en campañas específicas de información al votante en períodos preelectorales.

Habría que mejorar la facilidad de uso de las máquinas de votación, especialmente cuando la complejidad del sistema electoral y el número de elecciones sea de un grado similar al de las pasadas elecciones parlamentarias. Sugerimos que la opción de emitir un voto en blanco sea más fácil.

El uso de máquinas captahuellas como mecanismo para identificar a los votantes en los centros de votación y para impedir el voto doble podría ser aplazado hasta que exista un programa de identificación adecuado y seguro que proporcione a todos los ciudadanos nuevas cédulas de identidad.

El grado de desarrollo tecnológico de las plataformas utilizadas en el sistema electoral venezolano permitiría una mejora en la inmediatez de la presentación de los resultados electorales en la web y en otros medios, de forma que la inversión tecnológica sea percibida como una aportación a un servicio público de calidad y en vivo.

13.5 Medios de comunicación

Para paliar la escasez de información observada en las elecciones parlamentarias sobre las plataformas electorales de los partidos y para garantizar su exactitud, imparcialidad y equilibrio, todos los medios de comunicación podrían acordar la autoimposición de un código de conducta para períodos electorales.

Sugerimos que se estudie la posibilidad de establecer mecanismos específicos para distribuir tiempo y espacio gratuito en los medios de comunicación entre las principales opciones electorales de una manera equitativa y que no sea en exceso onerosa para las empresas de medios.

Durante la última campaña electoral, el CNE comunicó a representantes de los medios su voluntad de llegar a acuerdos con el Ministerio de Comunicación e Información para limitar el recurso a las *cadena*s durante el período electoral. El CNE podría promover una iniciativa similar para las próximas elecciones.