



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ASISTENCIA ELECTORAL DE LAS  
NACIONES UNIDAS: LOS CASOS DE  
NICARAGUA, EL SALVADOR, Y MÉXICO.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

**ALEIDA FERREYRA BARREIRO**

DIRECTOR DE TESIS: DR. GERARDO ESTRADA RODRIGUEZ

MEXICO, D. F.

1995

**FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*a mamá por su incondicional apoyo y amor.*

## **Agradecimientos**

Al Dr. Gerardo Estrada, quien me ha guiado y apoyado no sólo en la elaboración de este trabajo sino a lo largo de mi desempeño académico y profesional.

Al Dr. Francesco Manca, quien desde un principio manifestó gran interés por esta investigación, brindándome una ayuda sin igual. Su apoyo y disposición hicieron de mi proyecto algo posible.

A Soileh Padilla Mayer, Eduardo A. Bohórquez, y Lorena Martínez, tres grandes amigos quienes dedicaron su tiempo para leer y comentar este trabajo. Sus huellas, en mayor o menor medida se encuentran en estas páginas.

Al Dr. Dong Huu Nguyen y a todos los representantes de las organizaciones de observación electoral mexicanas que me concedieron entrevistas personales de gran utilidad para la elaboración del capítulo sobre asistencia electoral en México.

A los profesores sinodales: Gloria Abella Armegol, Juan Carlos Arriaga, Edmundo Hernández-Vela Salgado, y Gerardo Martínez Vara, por sus comentarios y sugerencias que sin duda mejoraron el reporte final de esta investigación.

# Índice

	Pág.
<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>I. Las Naciones Unidas y los procesos electorales</b>	<b>7</b>
A. Antecedentes históricos	7
B. Tipos de asistencia electoral	9
1. Misiones mayores	9
a. Organización y conducción de elecciones	10
b. Supervisión de elecciones	10
c. Verificación de elecciones	11
2. Misiones menores	11
a. Coordinación y apoyo observadores internacionales	12
b. Apoyo a observadores nacionales	12
c. Enfoque seguir e informar	13
d. Asistencia técnica	13
C. Condiciones previas para la asistencia electoral	14
D. El sistema de las Naciones Unidas y la asistencia electoral	15
1. Coordinador General	15
2. División de Asistencia Electoral	16
3. Coordinador residente de las Naciones Unidas	18
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	18
5. Centro de Derechos Humanos	19
<b>II. Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro</b>	<b>26</b>
A. Marco de referencia	26
1. Contexto general de las elecciones de 1994	26
2. Acuerdos internacionales	27
a. Contadora	28
b. Esquipulas II	30
c. Cumbre presidencial en Costa del Sol	33
3. Legislación sobre observación electoral	35
B. Misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de Verificar las Elecciones en Nicaragua (ONUVEN)	37
1. Establecimiento de la misión	37
2. Mandato de ONUVEN	40
C. Desarrollo de la misión	41
1. Primera fase	41
2. Segunda fase	44
3. Tercera fase	49
4. Evaluación	52

<b>III. Las Naciones Unidas y el proceso electoral en El Salvador</b>	<b>54</b>
A. Marco de referencia	54
1. El proceso de paz en El Salvador y el proceso electoral	54
2. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)	56
3. Características de las elecciones de 1994	57
4. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como partido político	58
5. Legislación sobre observadores internacionales	60
B. División Electoral de la ONUSAL	62
1. Establecimiento de la misión	62
2. Mandato de la misión	63
C. Desarrollo de la misión	65
1. Fase preparatoria	65
2. Verificación de la inscripción ciudadana y la formación del registro electoral	66
3. Campaña electoral	69
4. Jornada electoral	73
5. Segunda vuelta	76
6. Evaluación	78
<b>IV. La asistencia electoral de las Naciones Unidas en México</b>	<b>81</b>
A. Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX)	81
1. Establecimiento de la misión	81
2. Mandato de la misión	84
B. Marco normativo	87
1. Observadores nacionales	88
2. Visitantes extranjeros	91
C. Informe de un grupo de expertos: análisis del Sistema Electoral Mexicano	92
D. Desarrollo de la misión: observación electoral por los grupos de observación nacional adscritos a la asistencia técnica de las Naciones Unidas.	95
1. Propuestas para la observación	96
2. Preceptos para la observación	98
3. Financiamiento	100
4. Realización de la observación	101
5. Evaluación	103
<b>Conclusiones</b>	<b>107</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>113</b>

## **Introducción**

El propósito principal de la presente investigación es sistematizar las actividades de asistencia electoral de la Organización de las Naciones Unidas a través del análisis tres casos específicos, diferentes entre sí y que ejemplifican cómo y porqué las Naciones Unidas prestan asistencia electoral.

El trabajo está centrado en el desarrollo de tres experiencias de asistencia electoral en Latinoamérica: la verificación de las elecciones de Nicaragua de 1990, que constituyó una experiencia clave, al ser la primera misión de este tipo en un Estado soberano; la asistencia electoral suministrada a El Salvador (1993-94) como parte de un proceso mucho más amplio de pacificación, en el que las Naciones Unidas estaba involucrada desde 1990 y; por último el caso mexicano, que aunque en comparación con los dos anteriores, la organización desempeñó un papel marginal, promovió nuevos enfoques dentro de la labor de asistencia electoral que desarrollan las Naciones Unidas.

Las dos hipótesis con que arrancó este trabajo y a las cuales se intentó dar respuesta fueron:

- a) La participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales contribuye a una disminución de las tensiones al interior del país solicitante. Asimismo, estos programas son necesarios para el buen desarrollo de los procesos electorales en

países donde dicho proceso deviene de negociaciones de paz, la independencia de las instituciones electorales esta en duda o donde éstas son muy débiles.

- b) El tipo de asistencia electoral que brindan las Naciones Unidas, aun cuando es resultado de situaciones similares, se instala de manera especial y diferente en cada país atendiendo a sus características y condiciones particulares.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos. El primero de ellos introduce al lector en las actividades de asistencia electoral que desarrollan las Naciones Unidas. Aquí estas se esbozan en líneas generales, desde cuándo participan las Naciones Unidas en procesos electorales, al mismo tiempo que dan una exposición de cómo y en qué condiciones realizan las actividades de asistencia, así como que oficinas y agencias dentro de la organización las ejecutan.

El segundo capítulo ofrece un análisis sobre la verificación de las elecciones de 1990 en Nicaragua. Este se encuentra a su vez dividido en tres subcapítulos: el primero de ellos hace una evaluación de las condiciones y acuerdos internacionales que dieron pie a que el gobierno nicaragüense invitara a observadores internacionales a participar en el proceso electoral. Presenta también la legislación nicaragüense que se creó para regular dichas actividades. Posteriormente explica cómo fue el proceso de establecimiento de la misión de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral y cómo se desarrollaron las actividades. Al final del capítulo se presenta una evaluación de la

## Introducción

experiencia de asistencia electoral de las Naciones Unidas en las elecciones nicaragüenses.

En el tercer capítulo se aborda en un primer momento, la asistencia electoral suministrada a El Salvador como consecuencia lógica del trabajo realizado por las Naciones Unidas en el proceso de pacificación de este país centroamericano. En este sentido se subraya la constante presencia del tema electoral a lo largo de los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. De igual manera se analiza el desarrollo de la Misión en todas sus fases: fase preparatoria, verificación de la inscripción ciudadana y formación del registro electoral, campaña electoral, y finalmente, las elecciones de la primera y segunda vuelta. Por último se elaboró una evaluación de las principales tareas de las Naciones Unidas y las contribuciones que dichas actividades tuvieron en el proceso electoral salvadoreño.

En el capítulo cuarto se analiza la participación de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano, principalmente a través del apoyo otorgado a los grupos de observación nacional. Se exponen los criterios de desarrollo de la misión en México, el marco normativo que lo rige y las limitaciones y alcances de este tipo de asistencia electoral. Se examina también el estudio realizado por expertos de las Naciones Unidas del sistema electoral mexicano, como actividad colateral de asistencia.

Dentro de las limitaciones a las cuales se enfrentó esta investigación hay que mencionar primeramente el problema de la información. Por un lado, el hecho de ser un tema

## Introducción

reciente y poco estudiado hizo que las fuentes fundamentales de información se centrara en documentos, principalmente de las Naciones Unidas. Lo que ocasionó a su vez tener que reconstruir con base en datos no ordenados sistemáticamente, poco analíticos y frecuentemente contradictorios, cada una de las experiencias estudiadas.

La otra limitación, producto de haber escogido tres casos tan amplios y distintos entre sí, fue intentar englobar dentro de los márgenes de una sola investigación casos que por su riqueza hubieran ameritado un estudio separado.

Por último, se debe hacer la aclaración de que en el presente escrito se pretende analizar las actividades de asistencia que las Naciones Unidas suministraron en las elecciones de Nicaragua, El Salvador y México, pero de ninguna manera realizar un estudio sobre dichos procesos electorales y mucho menos de los resultados de estos.

## **Capítulo I:**

# **"Las Naciones Unidas y los procesos electorales"**

### **A) Antecedentes Históricos**

Las Naciones Unidas comenzaron a involucrarse en la asistencia electoral<sup>1</sup> durante los años sesenta y setenta, cuando se observaron y supervisaron más de 30 plebiscitos, referendos y elecciones en varios territorios no autónomos en diferentes regiones del mundo. No obstante, durante todos estos años las Naciones Unidas nunca proporcionaron asistencia electoral a Estados independientes.

Entre 1976 y 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financió muchos pequeños proyectos en los que prestó asistencia electoral en aspectos técnicos específicos sobre procesos electorales y suministrando infraestructura necesaria para conducir elecciones. Sin embargo, todas estas misiones fueron de pequeña envergadura, de carácter esporádico y no se contaba con oficinas especializadas en asuntos electorales dentro de la Organización de las Naciones Unidas.

En 1988 se introdujo en la agenda anual de las Naciones Unidas el tema "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", lo que ha hecho que desde esa fecha el Secretario General informe anualmente sobre las acciones emprendidas por la Organización en esa materia. En estos reportes se marcan las líneas de acción más apropiadas para la celebración de elecciones.

A partir de 1989 y 1990 las Naciones Unidas se involucraron de manera activa en la asistencia electoral. En esos años proporcionaron exitosamente asistencia electoral a Namibia, Nicaragua, y Haití, las tres misiones de gran escala. Estas experiencias, aunque distintas entre sí, fueron decisivas para las pautas de la asistencia que provee Naciones Unidas en el área electoral. Evidenciaron la necesidad de crear oficinas

---

<sup>1</sup>Se entiende como asistencia electoral de las Naciones Unidas todas aquellas actividades que la Organización realiza en apoyo a los procesos electorales. La asistencia electoral es una forma amplia y variada de acción, que incluye diferentes tipos de misiones, las cuales serán analizadas más adelante.

especializadas en temas electorales, de sistematizar las experiencias y evitar duplicaciones dentro del sistema de Naciones Unidas.

El primer caso de asistencia electoral a un Estado Miembro fue el de Nicaragua, que en 1989 solicitó a la Organización de las Naciones Unidas que observara el proceso electoral del 25 de febrero de 1990. Esta misión fue de suma importancia porque mostró a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional que la asistencia electoral podía influir significativamente en procesos políticos y de pacificación.

En 1991, como resultado del gran número de peticiones de asistencia electoral, el Secretario General recomendó en su reporte anual sobre las actividades de las Naciones Unidas en materia electoral, que se designara a un alto funcionario para desempeñarse como Coordinador General<sup>2</sup>, y así asegurar una correcta coordinación en la asistencia electoral que provee la Organización.

La Asamblea General retomó esta recomendación, otorgando al Coordinador General el mandato de asistir al Secretario General de las Naciones Unidas en la organización y revisión de las solicitudes de asistencia electoral.

Al mismo tiempo se creó una oficina de asistencia electoral con el fin de ayudar al Coordinador General en sus tareas. La oficina que en un primer momento se denominó como Unidad de Asistencia Electoral, se convirtió en División en 1994 y esta localizada en el Departamento de Asuntos Políticos.

Desde la creación de la Unidad de Asistencia Electoral en 1992, más de 60 solicitudes de asistencia se han recibido, dando respuesta positiva a las peticiones de 51 países<sup>3</sup>. Entre 1992 y 1995 el número de solicitudes de asistencia electoral no ha tenido precedente como puede apreciarse en el cuadro 1.

De los 64 Estados que han solicitado asistencia electoral a la Organización de las Naciones Unidas 35 pertenecen al continente africano, 14 a países localizados en América Latina, 11 en el área de Europa del Este y 5 en Asia. Cabe mencionar que la proporción de casos que han recibido respuesta positiva por parte de la Organización sigue siendo mayor en Estados africanos y latinoamericanos (ver cuadros 2 al 5). La

<sup>2</sup> Cabe hacer la aclaración que en todos los documentos de las Naciones Unidas el Coordinador General aparece bajo el nombre de "Focal Point".

<sup>3</sup> Este dato válido hasta noviembre de 1994. Datos actualizados con base en el siguiente documento: Naciones Unidas, Asamblea General, Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas: Informe del Secretario General, A/49/675, Nueva York, 17 de noviembre de 1994, 34p.

asistencia se ha proporcionado a 30 países de África, 14 de América Latina, 4 de Europa y 3 de Asia.

La asistencia electoral de las Naciones Unidas no sólo ha tenido un incremento cuantitativo, sino también cualitativo. Además de aumentar el número de solicitudes y respuestas de asistencia electoral, la Organización ha multiplicado las formas en las cuales participa en los procesos electorales, creando nuevos tipos de asistencia electoral en la medida en que las necesidades específicas de cada caso lo requiera.

## **B) Tipos de Asistencia Electoral**

La experiencia adquirida en los últimos años por las Naciones Unidas les ha permitido desarrollar diversos de asistencia electoral, los cuales pueden ser aplicados de manera combinada, y ser adaptados a las necesidades específicas de cada proceso.

Las Naciones Unidas dividen los tipos de asistencia electoral que suministran en dos categorías generales:

- La primera de estas las constituyen las que se conocen como "misiones mayores". Estas misiones, a pesar de ser las más conocidas por la comunidad internacional, son consideradas excepciones en el contexto de las actividades de asistencia electoral.
- La segunda la integran la que únicamente se conocen como "misiones", consisten en operaciones de escala mas modesta y pequeña, y son frecuentemente orientadas hacia la capacidad de construcción nacional del Estado Miembro que solicita la asistencia. Estas operaciones comprenden la mayoría de las actividades de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas.

### **1. Misiones Mayores de Asistencia Electoral:**

Las misiones mayores son consideradas actividades excepcionales de la organización y son puestas en marcha sólo en una situación de circunstancias especialmente delicadas y con gran peso internacional. Estas misiones son financiadas en su totalidad o en la parte fundamental por recursos extraordinarios obtenidos por los contribuidores permanentes de la Organización de las Naciones Unidas.

Los objetivos de estas misiones son generalmente largos y con frecuencia son un componente de un amplio proceso de pacificación de mucho mayor envergadura. Para poner en marcha una de estas operaciones se necesita un mandato del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. En cada caso de misiones mayores, el Secretario General designa un Representante Especial que encabece la misión en el país para subrayar su importancia.

Dentro de la categoría de las misiones mayores hay a su vez tres tipos básicos de asistencia electoral:

- a) organización y conducción de elecciones,
- b) supervisión de elecciones y
- c) verificación de elecciones.

**a) Organización y conducción de elecciones:**

Las Naciones Unidas organizan y conducen el proceso electoral en todos sus aspectos cuando existen circunstancias excepcionales en el país que lo solicita. Sus actividades van desde establecer el marco legal, realizar el registro de electores, el registro de los partidos políticos, proporcionar educación cívica, hasta organizar la votación.

Las elecciones de 1993 en Camboya proporcionan el único ejemplo finalizado de este complejo tipo de asistencia electoral. Por el costo, tamaño y tiempo requerido este tipo de asistencia es raramente suministrada. El único caso similar, todavía en proceso, es el de Sahara Occidental.

**b) Supervisión de elecciones:**

La supervisión de elecciones requiere un control muy estricto del proceso, basado en una rigurosa cobertura cronológica y geográfica, por lo que incluye un número muy elevado de observadores. Las elecciones de 1989 en Namibia muestran el último ejemplo significativo de una supervisión de elecciones. Este tipo de asistencia ha sido utilizada ampliamente en el contexto de descolonización y no se ha utilizado en Estados Soberanos, "ya que las actividades que se llevan a cabo representan una injerencia en la

soberanía del Estado" <sup>4</sup>. Al haber pocos casos de descolonización en la actualidad este tipo de asistencia es proporcionada con poca frecuencia.

**c) Verificación electoral:**

Son operaciones donde un órgano nacional organiza y dirige el proceso electoral y solicita a Naciones Unidas que compruebe que ciertos aspectos perfectamente definidos del proceso electoral sean verificados como libres y justos.

Con base en una solicitud de un Estado Miembro y la aprobación del mandato por parte del Consejo de Seguridad o la Asamblea General, las Naciones Unidas organizan un grupo de observación internacional para conducir una cobertura cronológica y geográfica del proceso electoral. La verificación permite certificar las diferentes etapas del proceso electoral. La duración de cada misión varía de un país a otro, pero una misión de verificación dura entre cuatro meses y un año. La vigilancia se lleva a cabo con criterios estadísticos, basados en técnicas estrictas como los escrutinios rápidos y la base de datos sobre denuncias presentadas a las autoridades electorales. Este tipo de asistencia se prestó a Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique, Nicaragua y Sudáfrica.

**2. Misiones Menores de Asistencia Electoral:**

En general, dentro del contexto de la asistencia electoral realizada por las Naciones Unidas, los tres tipos de misiones mayores anteriormente descritas son una práctica excepcional. La mayor parte de la asistencia electoral es suministrada en condiciones mas modestas: se usan uno o dos consultores por varias semanas o meses y se utilizan diversos mecanismos de gastos compartidos junto con el gobierno y sin necesidad de un mandato específico del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

Dentro de la categoría de misiones menores de asistencia electoral existen a su vez cuatro tipos diferentes de misiones:

- a) Coordinación y apoyo a observadores internacionales,
- b) Apoyo a observadores nacionales.

---

<sup>4</sup>Naciones Unidas, Asamblea General, *op. cit.*, A/49/ 675, p.30.

- c) Enfoque de seguir e informar y,
- d) Asistencia técnica.

**a) Coordinación y apoyo a observadores internacionales:**

Con base en una solicitud de un Estado Miembro, las Naciones Unidas pueden establecer una pequeña secretaría en el país para que coordine y provea de apoyo logístico a observadores electorales provenientes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales que fueron invitadas y patrocinadas por el Estado Miembro. Los gastos por lo general son compartidos entre el Estado Miembro, las organizaciones y las Naciones Unidas.<sup>5</sup>

De preferencia esta asistencia comienza poco antes del registro, continúa a lo largo de la campaña electoral y concluye con el anuncio de los resultados finales de las elecciones. El grupo de observadores internacionales puede hacer una declaración sobre el proceso electoral si así lo desea, pero Naciones Unidas no expresa en ningún momento su punto de vista sobre la legitimidad del proceso y de los resultados. Este tipo de asistencia fue prestada a Etiopía, Lesotho, Malawi y Niger.

**b) Apoyo a observadores nacionales:**

Este tipo de asistencia fue utilizada por primera vez en México en las elecciones federales de 1994. En ella se pretende enfatizar la importancia a largo plazo de la capacidad de los grupos de observación nacional, el fortalecimiento de las instituciones nacionales existentes y la confianza de los ciudadanos en su propio proceso electoral. En este caso la ayuda es proporcionada con el fin de realizar una eficaz observación nacional, basada en la participación de organizaciones no gubernamentales nacionales.

Asistencia técnica y material es suministrada con el objetivo de fortalecer la capacidad de estas organizaciones para observar y evaluar el proceso electoral a través de una metodología coherente, predeklarada y aceptada por criterios internacionales. Este tipo de asistencia es mejor utilizada en países que están relativamente bien desarrollados, existe una gran pluralidad dentro de la sociedad civil, y poseen una comunidad de

---

<sup>5</sup>El PNUD ha jugado un papel importante en el establecimiento de los mecanismos de gastos compartidos y dando ayuda logística para este tipo de misiones electorales.

organizaciones no gubernamentales viables con interés en participar en la observación de las elecciones.

**c) Enfoque de seguir e informar<sup>6</sup>:**

En casos especiales un observador de Naciones Unidas o un pequeño equipo puede ser enviado para seguir el proceso electoral y proporcionar un reporte interno al Secretario General sobre la conducción general de la elección. No obstante, esta forma de asistencia tiene un insignificante impacto, ya que la observación de un solo hombre o grupo reducido es altamente simbólica y el reporte para el Secretario General después de la elección tiene un valor sumamente limitado.

"Este enfoque se ha empleado frecuentemente cuando la petición de envío de observadores se recibía demasiado tarde como para llevar a cabo una evaluación y adoptar medidas adecuadas. En otros casos, un Estado Miembro ha insistido en la necesidad de contar con una presencia de las Naciones Unidas en el momento de las elecciones"<sup>7</sup>. En vista de los reducidos beneficios y de los costos que tienen, la observación es llevada a cabo solo en circunstancias especiales. El riesgo mayor es que un gobierno busque legitimar un proceso con la mera presencia de un grupo muy reducido de observadores o de un solo hombre.

**d) Asistencia técnica:**

La asistencia técnica es la más frecuente solicitud de asistencia electoral que recibe la organización, y es la forma en que Naciones Unidas colabora transmitiendo conocimientos técnicos sobre los diferentes aspectos del proceso electoral contribuyendo de este modo a solucionar problemas logísticos y organizacionales, así como el perfeccionamiento de metodologías. Para ello se requiere de una estrecha colaboración con las instituciones, autoridades, organizaciones y en general con todos los actores que intervienen en el proceso. Este tipo de asistencia se desarrolla en tres áreas fundamentales de acción: "a) asistencia para promover la capacidad nacional mediante el establecimiento de nuevas instituciones electorales o el reforzamiento de la capacidad existente; b) asistencia relacionada con aspectos de los derechos humanos del proceso electoral; y c) provisión de asesoramiento concreto de carácter jurídico,

<sup>6</sup> También se la menciona en algunos informes como: "Observación".

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *op. cit.*, A/49/675, p.10.

constitucional, logístico o técnico, así como de varios tipos de equipo y suministros para las elecciones" \* La gama de asistencia técnica se ha ampliado para incluir un variado campo de acción (ver cuadro 6).

### C) Condiciones previas para la Asistencia Electoral

Para que Naciones Unidas decida suministrar asistencia electoral a un país es necesario que el gobierno formule una solicitud formal y escrita a la organización. Asimismo, debe haber una opinión pública favorable a la participación de las Naciones Unidas en el proceso electoral dentro del país solicitante.

La petición de asistencia electoral debe ser transmitida con suficiente tiempo<sup>9</sup> a fin de que pueda enviarse una misión preparatoria y se evalúen las necesidades. Esta misión examina cuidadosamente todas las necesidades legales, políticas, de infraestructura, de derechos humanos, y financieras que estén asociadas al desarrollo del proceso electoral. "Durante toda esta fase se consulta con el gobierno, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones involucradas. El informe emanado de esta misión va a formar la base para el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas".<sup>10</sup>

Otra precondition para la asistencia electoral de las Naciones Unidas se basa en la disponibilidad de información sobre la situación electoral por parte de las Naciones Unidas y los oficiales gubernamentales. Esto requiere de un claro entendimiento sobre la situación política y las potenciales implicaciones de la solicitud, incluyendo los puntos de vista de los actores políticos y sociales en relación a la provisión de apoyo al proceso electoral. Esto implica también que las autoridades nacionales estén conscientes del rango de las posibilidades de apoyo disponibles, incluyendo las actividades de proveedores alternativos en asistencia electoral.

En muchos casos esta información es disponible en corto tiempo, particularmente cuando las peticiones son esencialmente técnicas y son presentadas por países con una sólida formación democrática e instituciones electorales con experiencia significativa en la administración de procesos electorales. De todas maneras, en los casos de

---

\* *Ibidem.*, p.33.

<sup>9</sup> Por lo menos 12 semanas antes de las elecciones.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales: Carta del Secretario General, A/44/210, Nueva York, 5 de abril de 1989, p.2.

elecciones por primera ocasión, situaciones de complejidad política, o solicitudes no muy claras, la necesidad de una misión de evaluación de las circunstancias previas del país es imprescindible<sup>11</sup>. La División de Asistencia Electoral es responsable de coordinar estas misiones y recibir y evaluar los reportes sobre las condiciones de los países demandantes de esta asistencia.

Los encargados de estas misiones de evaluación de las condiciones deben valorar el grado de apoyo para la asistencia electoral que existe dentro del cuerpo político del país, deben revisar la existencia de mecanismos legales relevantes para el proceso electoral y evaluar el contexto general y las condiciones para la planeación del proceso electoral. La información recolectada por estas misiones de evaluación de las necesidades será complementada con un análisis sobre la situación política, realizada por los encargados de la región dentro del Departamento de Asuntos Políticos. Sobre esta base, se toma la decisión prestar o no asistencia por parte de las Naciones Unidas.

En el caso de que el tipo de asistencia electoral que proporcione Naciones Unidas esté dentro de la categoría de misiones mayores, es decir, la organización y realización de elecciones, la supervisión y la verificación, debe existir para poder suministrar la asistencia una decisión favorable de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad.

#### **D) El Sistema de las Naciones Unidas y la Asistencia Electoral.**

##### **1.- Coordinador General:**

Con base en la resolución 46/137 en diciembre de 1991, la Asamblea General solicitó al Secretario General que designara a un funcionario superior de la Organización para que cumpliera el papel de Coordinador General. Este funcionario debe coordinar todo lo relacionado con las actividades de asistencia electoral dentro de las Naciones Unidas. Todas las comunicaciones relacionadas a la asistencia electoral deben serle transmitidas.

El Coordinador General canaliza las demandas de asistencia electoral hacia la oficina o programa apropiado para garantizar un análisis cuidadoso de cada una de las peticiones. Además de contribuir en la creación de una memoria institucional que se realiza con el objetivo de fortalecer las experiencias adquiridas y la capacidad de respuesta de las

---

<sup>11</sup> United Nations, Centre for Human Rights, Human Rights and Elections, New York, 1994, p.2.

Naciones Unidas en el área electoral. Este funcionario debe además mantener un grupo de expertos internacionales que puedan proveer asistencia técnica, así como asistir en la verificación de procesos electorales. El Coordinador General debe mantener contacto con organizaciones regionales e intergubernamentales dedicadas al campo electoral, para asegurar un apropiado trabajo con ellos y de esta manera evitar la duplicación de esfuerzos.

El Secretario General ha designado a el Sr. Marrack Goulding, Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos como Coordinador General.

## **2.- División de Asistencia Electoral:**

El Coordinador General es asistido por la División de Asistencia Electoral, la cual esta localizada dentro del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. Todas las solicitudes de asistencia electoral son canalizadas hacia la División, la cual las analiza para posteriormente asesorar al Coordinador General sobre una apropiada respuesta.

La División es responsable de las misiones de evaluación de las necesidades de los países solicitantes, las cuales se realizan antes de decidir si se otorga la asistencia, y si la respuesta es positiva, el tipo de asistencia más conveniente que la Organización de las Naciones Unidas debe prestar.

Con base en el mandato de la Asamblea General, la División de Asistencia Electoral "mantiene una lista de expertos con experiencia previa en misiones de asistencia electoral de Naciones Unidas, de especialistas recopilados por otras instituciones que también realicen asistencia electoral o recomendados por los Estados Miembros. El objetivo es ampliar y perfeccionar constantemente esta lista mediante consultas y los contactos con otras instituciones y organizaciones y, más especialmente, con contactos sobre el terreno"<sup>12</sup>.

Algunos Estados han establecido responsables para la provisión de asistencia electoral y han solicitado a Naciones Unidas que procesen estas peticiones a través de ellos. La lista está abierta para todas las unidades dentro del sistema de Naciones Unidas, y

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténtica y periódicas: Informe del Secretario General, A/48/590, Nueva York, 18 de noviembre de 1993, p.8.

pueden ser consultadas en Nueva York o, alternativamente, mandando los términos de referencia a la División de Asistencia Electoral.

Si los candidatos adecuados no son encontrados dentro de la lista de expertos en asuntos electorales, la División consulta en el sistema internacional de asistencia electoral establecida en 1992 por la misma División, la cual está formada por organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que se dedican a este campo, en donde se pueden localizar candidatos adecuados para otorgar asistencia electoral.

Las Naciones Unidas enriquecen su lista de expertos en asuntos internacionales con personas provenientes de organizaciones externas que se dedican al área electoral. Dentro de estas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales se encuentran: La Commonwealth, la Organización de Estados Americanos, La Organización de Cooperación y Seguridad Europea, La Unión Interparlamentaria, el Centro Carter, el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, la Fundación para Sistemas Electorales y el Instituto Nacional Democrático, entre otros.

La asistencia electoral suministrada a un Estado Miembro que lo solicita puede llegar a durar varios años y cambiar de objetivos. En vista de que su responsabilidad es asesorar al Coordinador General, la División de Asistencia Electoral debe recibir información sobre la situación electoral en los Estados demandantes con el objetivo de asegurar que las Naciones Unidas provean la asistencia adecuada. En casos donde hay un cambio significativo en las características de la asistencia (por ejemplo, cuando la asistencia técnica es reforzada con coordinación y apoyo a observadores internacionales) una evaluación y una decisión del Coordinador General es necesaria.

Los oficiales de las Naciones Unidas que estén encargados de la asistencia electoral en el país solicitante deben informar al Coordinador General y a la División de Asistencia Electoral sobre cualquier asunto relacionado con la asistencia electoral para asegurar que las respuestas a las peticiones sean coordinadas y lo mas acertadas posibles. En algunos casos, junto con la asistencia electoral puede haber la necesidad de asistencia post-electoral en diferentes terrenos, pero esta es mas bien una tarea desempeñada por el PNUD.

Además de estas actividades, la División de Asistencia Electoral es la encargada de realizar las siguientes tareas:

- ◆ Establecer un banco de datos y un sistema de información sobre asuntos electorales.
- ◆ Organizar talleres de capacitación y seminarios sobre temas electorales.
- ◆ Coordinación con otras organizaciones que otorgan asistencia electoral.
- ◆ Desarrollar manuales y materiales de capacitación sobre elecciones
- ◆ Recoger la información sobre la experiencia obtenida en las misiones previas y diseminarla entre las demás oficinas y misiones de las Naciones Unidas sobre el tema electoral.

### **3.- Coordinador Residente de las Naciones Unidas<sup>13</sup>:**

El Coordinador Residente tiene, en el mayor de los casos, un rol crucial en la coordinación de las actividades electorales a nivel de campo, incluyendo apoyo para la observación del proceso electoral en el "enfoque de seguir e informar" y otorgar facilidades para las rutinas de la misiones de evaluación de necesidades y las actividades de asistencia técnica. No obstante, las operaciones de las misiones mayores son comúnmente manejadas en el país por un representante especial del Secretario General, en donde entonces el Coordinador Residente juega un papel de apoyo. En todas las situaciones en donde no hay un representante especial, el Coordinador Residente es el principal enlace entre el gobierno del país solicitante y el sistema de Naciones Unidas.

### **4.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha colaborado de manera profunda con la División de Asistencia Electoral. "El PNUD ha tenido una función importante en misiones menores, especialmente en los casos de asistencia técnica y asesoramiento. Con fondos de asignación nacionales del PNUD se han sufragado numerosas misiones técnicas y de evaluación de necesidades".<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Máxima autoridad de las Naciones Unidas en cada país. Sus actividades incluyen un gran número de áreas de acción independientemente de si se va a otorgar asistencia electoral o no a un Estado Miembro. Frecuentemente el Coordinador Residente es al mismo tiempo el representante del PNUD en el país.

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *op. cit.*, A/48/590, p.5.

#### **5.- Centro de Derechos Humanos:**

El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha prestado asistencia técnica a un gran número de países. En especial, ha enfocado sus actividades a asesorías sobre asuntos jurídicos relacionados con los procesos electorales, así como suministrando educación cívica tanto a funcionarios gubernamentales como a la ciudadanía. El Centro de Derechos Humanos se ha involucrado también en los estudios sobre legislación electoral que realiza las Naciones Unidas a petición de los Estados Miembros.

El Centro de Derechos Humanos colabora con la División de Asistencia Electoral sólo cuando son misiones menores, y en particular del tipo de asistencia técnica.

**Lista de Estados miembros que han solicitado asistencia electoral al Sistema de Naciones Unidas**

Europa:

Albania  
Armenia  
Azerbaiyán  
Belarús  
Estonia  
Federación Rusa  
Hungria  
Letonia  
República de Moldova  
Rumanía  
Ucrania

América Latina y el Caribe:

Antillas Neerlandesas (5)  
Argentina  
Brasil  
Colombia  
El Salvador  
Guyana  
Haítí  
Honduras  
México  
Nicaragua  
Panamá  
Paraguay  
Perú  
Santo Tomé y Príncipe

Asia:

Bangladesh  
Camboya  
Filipinas  
Kirguistán  
Seychelles

África:

Angola  
Benin  
Burundi  
Camerún  
Chad  
Congo  
Costa de Marfil  
Djibouti  
Eritrea  
Etiopía  
Gabón  
Gambia  
Ghana  
Guinea  
Guinea-Bissau  
Guinea Ecuatorial  
Kenia  
Lesotho  
Liberia  
Madagascar  
Malawi  
Mali  
Mozambique  
Namibia  
Níger  
República Centroafricana  
República Unidad de Tanzania  
Ruanda  
Sahara Occidental (4)  
Senegal  
Sierra Leona  
Sudáfrica  
Swazilandia  
Togo  
Uganda

Notas:

- 1) Algunos Estados Miembros han solicitado asistencia más de una vez.
- 2) Las peticiones de Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Hungria y Letonia no pudieron ser otorgada por el poco tiempo entre la recepción de la solicitud y la fecha programada para las elecciones. En el caso de Ghana (en abril de 1992) el gobierno no aceptó el ofrecimiento de las Naciones Unidas de aplicar el "Enfoque seguir e informar". La petición de Swazilandia no fue aceptada por falta de fondos.
- 3) Las solicitudes de Angola, Camboya, Mali y Sahara Occidental fueron recibidas antes de 1992, pero la asistencia fue suministrada en 1992 o después.
- 4) No es Estado Miembro.
- 5) La petición fue hecha por el gobierno de los Países Bajos.

Cuadro 2

**TIPOS DE ASISTENCIA ELECTORAL PROPORCIONADA POR  
NACIONES UNIDAS A LOS ESTADOS MIEMBROS (EUROPA)<sup>15</sup>**

Estado Miembro:	Tipo de Asistencia:	Fecha:
Albania	Asistencia técnica	3/ 1992
Federación Rusa	Seguir e informar	12/ 1993
Rumania	Asistencia técnica	5/ 1990
	Seguir e informar	9-10/ 1992
Ucrania	Seguir e informar	3/ 1994
	Seguir e informar	6/ 1994

Cuadro 3

**TIPOS DE ASISTENCIA ELECTORAL PROPORCIONADA POR  
NACIONES UNIDAS A LOS ESTADOS MIEMBROS (ASIA)**

Estado Miembro:	Tipo de Asistencia:	Fecha:
Camboya	Organización y conducción de elecciones	1992 - 1993
Filipinas	Asistencia técnica	4/ 1993
Seychelles	Seguir e informar	7/ 1992
	Seguir e informar	7/ 1993

<sup>15</sup> Los Cuadros 1 al 5 se realizaron con base en los siguientes documentos:

Naciones Unidas, Asamblea General. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. A/48/590; Nueva York, 18 de noviembre de 1993. 38p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. A/49/675; Nueva York, 17 de noviembre de 1994. 34p.

United Nations, Electoral Assistance Division. Electoral Assistance Activities of the United Nations System: January - June 1994. New York, [s.f.]. 14p.

United Nations, Electoral Assistance Division. Electoral Assistance Information Network: from 1 January 1992 to 31 December 1993. Second Edition; New York, July 1994. 67p.

United Nations, Electoral Assistance Unit. Activities of the United Nations System in Electoral Assistance. New York, [s.f.]. 9p.

United Nations, Electoral Assistance Unit. Status of Member States' requests as of 31 December 1993. New York, 15 January 1994. 28p.

Cuadro 4

**TIPOS DE ASISTENCIA ELECTORAL PROPORCIONADA POR  
NACIONES UNIDAS A LOS ESTADOS MIEMBROS (ÁFRICA)**

Estado Miembro:	Tipo de Asistencia:	Fecha:
Angola	Verificación + asistencia técnica	1992
Burundi	Asistencia técnica + coordinación y apoyo a observadores internacionales	5-6/ 1993
Camerún	Seguir e informar	2-3/ 1992
Chad	Asistencia técnica	1-4/ 1993
Congo	Coordinación y apoyo a observadores internacionales	5/ 1993
	Seguir e informar	7-8/ 1993
Djibouti	Seguir e informar	9/ 1992
	Coordinación y apoyo a observadores internacionales	12/ 1992
	Coordinación y apoyo a observadores internacionales	5/ 1993
Eritrea	Verificación + asistencia técnica	1-5/ 1993
Etiopía	Coordinación y apoyo a observadores internacionales + asistencia técnica	5/1992 - 6/1994
Gabón	Seguir e informar + asistencia técnica	11-12/ 1993
Guinea	Asistencia técnica + seguir e informar	5/1992 - 12/1993
Guinea - Bissau	Asistencia técnica	1-12/ 1993
Guinea Ecuatorial	Asistencia técnica	4/ 1993
Kenia	Coordinación y apoyo a observadores internacionales	12/ 1992 - 1/ 1993
Lesotho	Asistencia técnica	11/ 1991
	Coordinación y apoyo a observadores internacionales + asistencia técnica	12/ 1992 - 3/1993

Las Naciones Unidas y los procesos electorales

Liberia	Asistencia técnica Verificación + asistencia técnica	5/ 1992 1994
Madagascar	Asistencia técnica + seguir e informar	4-12/ 1992
Malawi	Asistencia técnica + coordinación y apoyo a observadores internacionales Asistencia técnica + coordinación y apoyo a observadores internacionales	11/ 1992 - 6/ 1993 11/ 1993 - 5/ 1994
Mali	Asistencia técnica + seguir e informar	12/ 1991 - 4/1992
Mozambique	Verificación + asistencia técnica	10/ 1992 - 10/ 1994
Namibia	Supervisión de elecciones Asistencia técnica	1989 1994
Níger	Coordinación y apoyo a observadores internacionales	12 /1992 - 3/ 1993
República Centroafricana	Coordinación y apoyo a observadores internacionales Seguir e informar	10/ 1992 8-9/ 1993
República de Moldova	Seguir e informar	2-3/ 1994
Ruanda	Asistencia técnica	6/ 1992
Sahara Occidental	Organización y conducción de elecciones	1991 a la fecha
Senegal	Seguir e informar	3-5/1993
Sierra Leona	Asistencia técnica Asistencia técnica	10/ 1993 6/1994 - a la fecha
Sudáfrica	Verificación	12/ 1993 - 4/1994
Togo	Asistencia técnica Seguir e informar	5/ 1992 8/ 1993
Uganda	Asistencia técnica Asistencia técnica + coordinación y apoyo a observadores internacionales	11-12/ 1992 8/ 1993 - 4/ 1994

Cuadro 5

**TIPOS DE ASISTENCIA ELECTORAL PROPORCIONADA POR  
NACIONES UNIDAS A LOS ESTADOS MIEMBROS (AMÉRICA)**

<b>Estado Miembro:</b>	<b>Tipo de Asistencia</b>	<b>Fecha:</b>
Antillas Neerlandesas (Curazao)	Representación de las Naciones Unidas en la Comisión de Referendum	8-11/ 1993
Argentina	Asistencia técnica	10/ 1993
Brasil	Asistencia técnica	12/ 1993
Colombia	Asistencia técnica	7/ 1993
El Salvador	Asistencia técnica Verificación + asistencia técnica	8/ 1992 4/1993 - 5/1994
Guyana	Asistencia técnica	6-10/1992
Haití	Verificación + asistencia técnica	1990-1991
Honduras	Asistencia técnica	3-4/ 1995
México	Apoyo a observadores nacionales	6-8/ 1994
Nicaragua	Verificación + asistencia técnica Seguir e informar	1989-1990 12/ 1993
Panamá	Asistencia técnica	12/1993 - a la fecha
Paraguay	Asistencia técnica + seguir e informar	5/ 1993
Perú	Asistencia técnica	7/1992 - 3/1993
Santo Tomé y Príncipe	Seguir e informar	10/ 1994

**TIPOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN EL CAMPO ELECTORAL  
QUE SE PROPORCIONA A LOS ESTADOS MIEMBROS<sup>16</sup>**

**I. Provisión de consultores en las siguientes áreas:**

Administración electoral

Ley electoral

Sistemas electorales

Capacitación a funcionarios o agentes que se dedican a:

\*registro

\*educación cívica

\*votación y escrutinio

\*partidos

Educación cívica a la ciudadanía

Logística

Informática:

\*computarización del registro

\*Talluzación de los votos

\*conteos rápidos

Finanzas y presupuestos electorales

Demografía/censos

Sistemas de identificación/registrar

Medios/relaciones con la prensa

Seguridad electoral y fraude

Comunicaciones

**II. Provisión de equipo y otros materiales relevantes**

**III. Realización de seminarios y simposios sobre asuntos técnicos**

<sup>16</sup> Cuadro realizado con base en: Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Antecedentes: Principales categorías de operaciones de asistencia técnica. 9236945s. [s.f.], pp.3.

## **Capítulo II:**

# **"Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro"**

### **A) Marco de Referencia**

#### **1.- Contexto general de las elecciones de 1990:**

El proceso electoral que se realizó en Nicaragua en 1990 fue clave para la solución del largo conflicto armado al interior de este país y para el futuro del proceso de pacificación de la región centroamericana. Estas elecciones se presentaron en un ambiente político sumamente complejo al interior y de gran presión internacional.

La observación internacional de estas elecciones constituyó un elemento único. Por primera vez, organizaciones e instituciones internacionales, tales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Centro Carter, al igual que otros grupos y personalidades, fueron invitados para observar el proceso electoral de un Estado soberano en todas y cada una de sus fases.

Dentro de los factores más significativos que afectaron al proceso electoral estuvo la constante agresión norteamericana hacia el gobierno sandinista durante la década de los ochentas. Esta se manifestó mediante diferentes políticas, pero tuvo su punto focal en el financiamiento y entrenamiento de los grupos contrarrevolucionarios. La guerra con la "contra" ocasionó no solo una gran cantidad de pérdidas humanas y materiales, sino que agudizó los problemas económicos, creó un gran número de refugiados, polarizó a la sociedad nicaragüense y profundizó los conflictos en la región centroamericana.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

"Para 1989 las condiciones políticas y económicas de Nicaragua se habían deteriorado considerablemente. La intensificación y la prolongación indefinida de la guerra contra dejaban entrever la posibilidad de una intervención militar directa de los Estados Unidos y la generalización a toda Centroamérica en donde ya existían conflictos armados en Guatemala y El Salvador. La percepción de las graves consecuencias que para América Latina y aun para el resto del mundo podría tener la prolongación del conflicto atrajo la atención del grupo Contadora<sup>1</sup> y posteriormente la de los cinco presidentes centroamericanos que conjuntamente desarrollaron una larga serie de acuerdos internacionales que contribuyeron a la solución del conflicto armado en Nicaragua por la vía de la negociación y elecciones democráticas verificadas por observadores extranjeros.

En estas elecciones estaban en juego el futuro de Nicaragua y del proceso de pacificación centroamericano. Del resultado de estas elecciones dependía la continuación de la guerra y la política norteamericana contra el gobierno nicaragüense, el rumbo de la revolución sandinista, y el modelo económico, político y social de este país. El gobierno sandinista necesitaba que los resultados de este proceso fueran aceptados por la oposición y la comunidad internacional, por ello fue que invitó a que organismos internacionales verificaran que el proceso electoral se realizarían de manera justa y limpia.

## **2.- Acuerdos Internacionales:**

La verificación electoral de las Naciones Unidas en Nicaragua debe ser abordada dentro del proceso de pacificación de la región centroamericana y en particular

---

<sup>1</sup> Fiallos Oyanguren, Mariano, "La observación electoral en Nicaragua 1989-1990" en Organización de Estados Americanos, Elecciones y Observación Electoral, Washington, D.C., 1992, p.65.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

revisar los acuerdos internacionales que condujeron al gobierno nicaragüense a solicitar la presencia internacional en las elecciones de 1990.

**a) Contadora:**

En Enero de 1983, bajo la iniciativa de México, Venezuela, Colombia y Panamá, se produjo el primer esfuerzo colectivo hecho por naciones latinoamericanas para frenar la intervención directa de Estados Unidos e impedir la generalización de la guerra en la región centroamericana. Al esfuerzo hecho por este grupo se le dio el nombre de Contadora.

Al grupo de países de Contadora se sumaron en Agosto de 1985 cuatro naciones más: Perú, Argentina, Brasil y Uruguay. A este grupo se denominó como el Grupo de Apoyo. Las ocho naciones juntas crearon el Grupo de los Ocho.

Las negociaciones de Contadora sentaron las bases para un acuerdo de paz regional. Entre los documentos más importantes que se suscribieron durante el proceso de Contadora se encuentran: la "Declaración de Contadora", la "Declaración de Cancún", el "Documento de Objetivos" y las "Normas para la Ejecución de los Objetivos", la "Declaración de Caraballeda" y el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica".

Contadora propuso una serie de instrumentos para el logro de la paz: el diálogo y la negociación, la intermediación de otros Estados con intereses y vínculos en la región, la celebración de acuerdos y compromisos políticos que condujeran "al control de la carrera armamentista, la eliminación de asesores militares extranjeros, la creación de zonas desmilitarizadas, la proscripción del uso del territorio de un

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

Estado para desestabilizar a otros, la erradicación del trasiego y tráfico de armas y la prohibición de otras formas de agresión o injerencia."<sup>2</sup>

A estos mecanismos diplomáticos de carácter bilateral o multilateral, Contadora añadió que debía sumarse un gran esfuerzo interno por fortalecer las instituciones democráticas y garantizar la observación de los derechos humanos, perfeccionar los métodos de consulta popular, asegurar el libre acceso de las corrientes de opinión al proceso electoral, lo que estaría vinculado a los avances que se lograran en materia de desarrollo y justicia social. Por último, para completar estas acciones en busca de la paz era necesario conseguir asistencia técnica y recurrir a la cooperación económica.

En el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica firmada el 6 de Junio de 1986, dentro de los múltiples acuerdos a que llegaron los Ministros de Asuntos Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se encuentran los compromisos en materia de procesos electorales. Allí se comprometen a adoptar medidas que garanticen, en igualdad de condiciones, la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, y asegurar su acceso a los medios masivos de comunicación y la libertad de reunión y de expresión.

Asimismo, se comprometieron a poner en práctica las siguientes medidas:

- 1) Promulgar o revisar las legislaciones electorales para la celebración de comicios que garanticen una efectiva participación popular.
- 2) Establecer órganos electorales independientes que elaboren un registro electoral confiable y que aseguren la imparcialidad y el carácter democrático del proceso.

<sup>2</sup> Gálvez Borrea, Víctor, "Contadora: el desafío de la paz en Centroamérica", en: Revista foro 7, publicación del Centro de Estudios Políticos (CEDEP), Guatemala, marzo de 1987, p.35.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

- 3) Dictar, o en su caso, actualizar las normas que garanticen la existencia y participación de partidos políticos representativos de las diversas corrientes de opinión.
- 4) Fijar un calendario electoral y adoptar medidas que aseguren a los partidos políticos su participación en igualdad de condiciones.<sup>3</sup>

#### **b) Esquipulas II**

El 6 y 7 de Agosto de 1987, reunidos en Guatemala, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el documento "Procedimientos para la paz firme y duradera en Centroamérica", conocido como Esquipulas II, base fundamental para el proceso de paz en Centroamérica y en particular para las elecciones de 1990 en Nicaragua.

En el Acuerdo de Esquipulas II los Presidentes de los cinco países centroamericanos se comprometieron a establecer la paz firme y duradera en Centroamérica mediante las siguientes acciones:

1. Reconciliación Nacional: Se buscaría la reconciliación nacional mediante los mecanismos: a) promulgar una ley de amnistía; b) promover el diálogo con grupos desarmados de oposición interna y aquellos que se hubieran acogido a la amnistía; c) se debería crear una Comisión Nacional de Reconciliación en los cinco países que verificara los compromisos del documento en materia de amnistía, cese al fuego, democratización y elecciones libres, y que además se velara por los derechos civiles y políticos de los ciudadanos centroamericanos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Méndez Asencio, Luis. Contadora, Plaza y Valdés. México, 1987, p.269.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Procedimientos para la paz firme y duradera en Centroamérica, A/42/521, Nueva York, 31 de agosto de 1987, p.2.

2. Exhortación al cese de hostilidades: Los gobiernos de dichos Estados se comprometieron a realizar todas las acciones necesarias para lograr un efectivo cese del fuego en los países que sufren o sufrían en ese momento, de grupos irregulares o insurgentes, todo dentro del marco constitucional de cada nación.
3. Democratización: Los gobiernos de los cinco países se comprometieron a impulsar un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo, que garantizara "la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y asegurar el libre acceso de las distintas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. [...] Aquellos países que tuvieran estado de emergencia, sitio o excepción deberían derogarlo haciendo efectivo el estado de derechos en plena vigilancia de todas las garantías constitucionales"<sup>5</sup>.
4. Elecciones libres: Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, los Presidentes centroamericanos se comprometieron a celebrar elecciones libres, pluralistas y honestas. Además de comprometerse a extender invitaciones a las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, así como a terceros países, para que constataran que el proceso electoral fuese limpio y justo. Asimismo, convinieron en realizar elecciones en cada país para elegir a los representantes del Parlamento Centroamericano.
5. Cese de la Ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales: En el documento se pide a los gobiernos de la región y extrarregionales cesen todo tipo de ayuda a estos movimientos como elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera de la región. Esta medida tiene como fin último

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p.4.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

eliminar el tráfico de armas, intrarregional y proveniente de fuera de la región, destinado a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países centroamericanos.

6. No uso del territorio para agredir a otros países: Los gobiernos de los cinco países acordaron impedir el uso del propio territorio y no prestar, ni permitir que se preste apoyo militar y logístico a personas o grupos insurreccionales que pretendan desestabilizar a los gobiernos de la región.
7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento: Fomentar el desarme de las fuerzas irregulares de la región que estén dispuestos a acogerse a los decretos de amnistía, para ello se pidió la participación del Grupo de Contadora, en ejercicio de su función de mediación.
8. Refugiados y desplazados: Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se comprometieron a impulsar medidas que integren a esta población a la vida nacional, solicitando la ayuda de organismos especializados de Naciones Unidas.
9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo: En común acuerdo de que la consolidación de la democracia implica la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social, los gobiernos de manera conjunta convinieron en gestionar conjuntamente apoyo económico extraordinario de la comunidad internacional.
10. Verificación y Seguimiento Internacional: Para hacer que los compromisos de este documento se cumplieran se acordó la creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, compuesta por los Secretarios Generales de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

Americanos, Cancilleres de América Central, del Grupo Contadora y Grupo de Apoyo.

Con la firma de este Acuerdo, los gobiernos vecinos aceptaron la legitimidad constitucional del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, al mismo tiempo que, al pedir la desmilitarización de la resistencia nicaragüense la deslegitimaba como mecanismo para combatir la Revolución Sandinista. Por otra parte, con este acuerdo se controlaba el apoyo de Nicaragua al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), grupo armado insurgente en El Salvador.

**c) Cumbre presidencial en Costa del Sol:**

El 14 de Febrero de 1989 se firmó en Costa del Sol, El Salvador, la "Declaración Conjunta de los Presidentes centroamericanos" con el objetivo de avanzar en el proceso de paz iniciado con los acuerdos de Esquipulas II.

En esta cumbre presidencial se expresó la disposición del Presidente Daniel Ortega de desarrollar un proceso de democratización y de reconciliación nacional en Nicaragua, en el marco de los acuerdos de Esquipulas II, en conformidad entre otras cosas con las siguientes acciones:

1. Hacer reformas a la legislación electoral y las legislaciones de expresión del pensamiento, de la información, y el régimen de la opinión pública, para garantizar "la organización y la acción política de los partidos en su sentido más amplio. abrir un primer periodo de cuatro meses para la preparación, organización y movilización de los partidos y, acto seguido a su vencimiento un nuevo período de seis meses de actividad política, al final del cual se celebrarían

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

organización y movilización de los partidos y, acto seguido a su vencimiento un nuevo período de seis meses de actividad política, al final del cual se celebrarían los comicios para Presidente, Vice presidente, representantes a la Asamblea Nacional, municipalidades y Parlamento centroamericano".<sup>6</sup>

2. Realizar elecciones más tardar el 25 de Febrero de 1990, salvo que, de acuerdo común, el Gobierno y los partidos políticos de oposición decidieran otra fecha.
3. El gobierno de Nicaragua se comprometió a invitar a participar a observadores internacionales, especialmente a delegados de los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, para que estuvieran presentes en todos los distritos electorales durante las diferentes etapas del proceso electoral con el fin de constatar la pureza del proceso.
4. El gobierno de Nicaragua se comprometió a garantizar el libre funcionamiento de los medios de comunicación, así como hacer una revisión y modificación de la ley de medios.
5. Los gobiernos de Nicaragua y Honduras se comprometieron a que en un plazo no mayor de 90 días después de firmado este acuerdo se realizara un plan para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua o terceros países de los miembros de la resistencia nicaragüense<sup>7</sup>.
6. Los Presidentes centroamericanos instaron a todos los movimientos insurreccionales y fuerzas irregulares presentes en Centroamérica se incorporaran a los procesos políticos de cada país.

---

<sup>6</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración conjunta de los Presidentes centroamericanos, A/44/140, Nueva York, 27 de febrero de 1989, p.2.  
<sup>7</sup> *Ibidem.*, p.4.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

### **3.- Legislación sobre la observación electoral:**

Teniendo en cuenta que para proyectar la legitimidad a las elecciones del 25 de Febrero de 1990 era importante la participación de observadores internacionales el gobierno de Nicaragua extendió invitaciones a las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, así como a varias personalidades y instituciones internacionales para que observaran el proceso electoral en su conjunto. Con el fin de regular tales labores, el Consejo Supremo Electoral emitió el 7 de Septiembre de 1989 el Reglamento sobre la Observación Internacional del Proceso Electoral.

En este Reglamento, el Consejo Supremo Electoral se comprometió a otorgar a los observadores todo tipo de facilidades y garantías posibles. En él se establecen dos categorías de observadores del proceso electoral: Observadores de Organismos Internacionales y Observadores invitados.

Los primeros son los representantes de los organismos o instituciones de naturaleza internacional con las cuales el Poder Ejecutivo y el Consejo Supremo Electoral hubieran suscrito Protocolos o Convenciones Especiales. Estos observadores gozarán de todos los privilegios e inmunidades que tales acuerdos garanticen. A esta categoría pertenecieron en las elecciones de 1990 los observadores de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Los segundos "son representantes de gobiernos, parlamentos, instituciones u organizaciones extranjeras o personalidades de prestigio internacional, que hubieran sido invitados por el Presidente de la República o el Consejo Supremo Electoral, muto propio, a solicitud de otros poderes del Estado, de los partidos políticos o de

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

las alianzas de los partidos. Estos observadores gozarán de las facilidades y prerrogativas que les otorgue el Consejo Supremo Electoral".<sup>8</sup>

Con el fin de que puedan realizar sus funciones a plenitud, "se conceden derechos a los observadores: a) recibir una visa múltiple de ingreso al país ... b) Libertad de circulación y movilización; c) Libertad de comunicación con todos los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular; y d) ser atendidos preferentemente en sus cuestiones de ingreso y egreso del país, tanto por las autoridades de migración como por las aduanas".<sup>9</sup>

Cuentan además con las siguientes facilidades y prerrogativas:

- 1) Acceso a las Juntas Receptoras de Votos para observar las inscripciones, votación y escrutinios.
- 2) Acceso a los catálogos y Registro Electorales.
- 3) Acceso a los Centro Nacionales y Regionales de Cómputos.
- 4) Acceso a Recibir la información emanada del Consejo Supremo Electoral y de los Consejos Electorales Regionales.
- 5) Acceso a los sistemas de información y a las denuncias o quejas contra procedimientos electorales que existan en el Consejo Supremo Electoral y los Consejos Electorales Regionales.

---

<sup>8</sup> Consejo Supremo Electoral, Reglamento sobre la Observación Internacional del Proceso Electoral, Managua, 7 de Septiembre de 1989, p. 3 y 4.

<sup>9</sup> González Ruiz, José Enrique, "Los observadores en el proceso electoral nicaragüense", El Día, México, D.F., 21 de Febrero de 1990, p.5.

- 6) Observar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular inscritos para participar en las elecciones, así como las condiciones en que los ejercen.
- 7) Observar la participación de los fiscales de los partidos políticos, alianzas y asociaciones de suscripción popular en los organismos del Poder Electoral.
- 8) Obtener la colaboración de las autoridades correspondientes del Poder Ejecutivo, del Poder Electoral y otros, con el fin de facilitar el ejercicio de sus funciones.
- 9) Abrir oficinas para el mejor cumplimiento de su función.<sup>10</sup>

Los observadores, por su parte, deben acatar la Constitución y las leyes, comunicar al Consejo Supremo Electoral las quejas que recibieren y las irregularidades que detectaren; no interferir ni obstaculizar el proceso electoral, no emitir declaraciones que sean denigrantes para los funcionarios y organismos electorales, o que obstaculicen la investigación de las quejas o denuncias.

## **B) Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de Verificar las Elecciones en Nicaragua (ONUEN)**

### **1.- Establecimiento de la misión:**

Como producto de los Acuerdos de Esquipulas II, y de las cumbres de los Presidentes centroamericanos a partir de 1987, especialmente la Cumbre presidencial en Costa del Sol, donde queda expresada la intención del gobierno nicaragüense de adelantar las elecciones y de invitar a observadores internacionales,

---

<sup>10</sup> Consejo Supremo Electoral, *op. cit.*, p.5 y 6.

el 3 de Marzo de 1989 el Ministro del Exterior de Nicaragua envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas en la cual solicitó el establecimiento de un grupo de observadores para verificar la pureza del proceso electoral nicaragüense en todas y cada una de sus etapas.

El Secretario General, en su carta de 5 de Abril de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General, señaló su intención de estudiar el pedido del Gobierno de Nicaragua en el entendido de que, si se accediera a atenderlo, no se estaría creando un precedente. Citó consideraciones particulares, como la de que se trataba de una solicitud respaldada por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en el contexto de los esfuerzos de paz de Centroamérica. También hizo referencia a la resolución 43/24 de la Asamblea General, de 15 de Noviembre de 1988, en el cual la Asamblea General le solicitaba "brindar el más amplio apoyo a los Gobiernos centroamericanos en sus esfuerzos por alcanzar la paz, particularmente mediante la realización de las gestiones requeridas para la conformación y eficaz funcionamiento de los mecanismos de verificación imprescindibles".<sup>11</sup>

En su carta del 6 de Junio de 1989, el Secretario General informó al Presidente de la Asamblea General que había enviado sucesivas misiones a Nicaragua en el marco del examen de la solicitud nicaragüense, que se había efectuado un estudio a fondo de los instrumentos legales y que como resultado los expertos consultores de las Naciones Unidas habían sometido al Gobierno de Nicaragua un informe que contenía algunas sugerencias. También señaló que consideraba que la resolución

---

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Evolución del proceso electoral en Nicaragua: primer informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de vigilar el proceso electoral en Nicaragua al Secretario General, A/44/642, Nueva York, 17 de octubre de 1989, p.2.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

43/23 de la Asamblea General le confería una base legislativa suficiente para realizar la observación del proceso electoral nicaragüense.<sup>12</sup>

El 6 de Julio de 1989, el Secretario General informó al Presidente de la Asamblea General su decisión de establecer una Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVEN), anexando un acuerdo concluido por medio de un intercambio de cartas entre las Naciones Unidas y el gobierno de Nicaragua. En su carta, el Secretario General había precisado que su decisión no implicaba juicio de valor alguno respecto a las leyes vigentes relacionadas con el proceso electoral en Nicaragua. También había acordado que la Misión tendría "la libertad de circular sin restricciones dentro de todos los distritos electorales, acceso sin restricciones dentro de todos los centros electorales y contactos sin trabas entre la Misión y todos los partidos políticos."<sup>13</sup>

El Secretario General de las Naciones Unidas propuso en Mayo de 1989 al Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizar la observación de manera conjunta, pero la OEA ya había dado comienzo a su trabajo e incluso ya tenía en Managua, desde abril, al jefe de la Misión. No obstante, "a partir de la iniciativa de las Naciones Unidas, funcionarios de ambos organismos se reunieron varias veces en Washington para intercambiar información sobre Nicaragua y acordar formas de coordinación. Desde que el primer grupo de observadores de ONUVEN se instaló oficialmente en Managua las reuniones entre los dos organismos internacionales se realizaron semanalmente".<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Carta de fecha 6 de junio de 1989 dirigida al presidente de la Asamblea General por el Secretario General, A/44/304, Nueva York, 6 de junio de 1989, p. 1 y 2.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Carta de fecha 6 de julio de 1989 dirigida al presidente de la Asamblea General por el Secretario General, A/44/375, Nueva York, 6 de julio de 1989, p. 2.

<sup>14</sup> Cortés Domínguez, Guillermo, Revés electoral sandinista: la lucha por el poder, Edit. Vanguardia, Managua, 1990, p. 146.

Por lo general, el Secretario General de las Naciones Unidas nombra un delegado personal de alto nivel, con rango de ministro, para subrayar la importancia de la misión. En este caso se escogió al Sr. Elliot Richardson, abogado estadounidense y ex procurador de justicia de su país. Dado el anuncio por parte del gobierno de Estados Unidos de que los sandinista pensaban hacer fraude, Naciones Unidas consideró apropiado tener a un norteamericano con una trayectoria impecable, en una posición tan privilegiada como el enviado personal del Secretario General. La función del Sr. Elliot Richardson sería dar seguimiento a las actividades de la Misión e informar al Secretario General.

Fue designado como jefe de la ONUVEN el Sr. Iqbal Riza de Pakistán y como jefe adjunto el Sr. Horacio Boneo de Argentina, quien en la actualidad encabeza la División de Asistencia Electoral.

La ONUVEN abrió oficialmente sus oficinas en Nicaragua e inició sus actividades el 25 de Agosto de 1989. La Misión se efectuaría en tres fases de Agosto de 1989 a Febrero de 1990, para coincidir con las diferentes etapas del proceso electoral.

## **2.- Mandato de ONUVEN:**

La Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVEN) tenía las siguientes tareas:

- a) Verificar que los partidos políticos tuvieran una representación equitativa en el Consejo Supremo Electoral y sus órganos subsidiarios (nueve consejos regionales y 4,100 juntas electorales).
- b) Verificar que los partidos políticos gozaran de plena libertad en su organización y movilización, sin obstáculos o intimidaciones.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

- c) Verificar que todos los partidos políticos tuvieran acceso equitativo a la televisión y la radio estatales, tanto en cuanto al horario como a la duración de la transmisión.
- d) Verificar que los registros electorales estuvieran debidamente constituidos.
- e) Con el fin de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso, la Misión debía informar al Consejo Supremo Electoral o a sus órganos subsidiarios sobre las denuncias recibidas o las irregularidades que se observaron durante el proceso electoral. En algunos casos, la Misión podía, asimismo, pedir información sobre las medidas correctivas que fuesen el caso.
- f) Presentar informes al Secretario General quien, a su vez, debía informar, según procediera, al Consejo Supremo Electoral. Estos informes incluirían observaciones o conclusiones que reflejaran el papel de la ONUVEN en la verificación del proceso electoral.

### **C) Desarrollo de la Misión**

La ONUVEN desarrolló sus actividades en tres fases que a su vez correspondían a las diferentes etapas del proceso electoral nicaragüense. Cada fase tuvo características particulares, y en conjunto permitieron una verificación completa de todo el proceso.

#### **1.- Primera fase:**

Durante esta primera fase, que duró desde el 25 de Agosto de 1989 hasta el 3 de Diciembre de 1989, la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua se dedicó a analizar las etapas iniciales del proceso

electoral nicaragüense, centrándose en los siguientes temas: la conformación del poder electoral, la formación de partidos políticos y alianzas, la formación de registros electorales, el desarrollo de las actividades político-electorales, y el tema de los medios de comunicación social.

La Misión se integró en este primer momento por 17 funcionarios internacionales que, aunque seleccionados principalmente entre el personal de la Secretaría, incluían tres consejeros especializados en distintos aspectos de los procesos electorales, reclutados externamente. La ONUVEN también contó con el apoyo de un grupo de expertos internacionales en procedimientos electorales, quienes visitaron Nicaragua en períodos claves del proceso electoral.

En esta fase la Misión tuvo su sede en Managua, con el fin de establecer contactos con el Consejo Supremo Electoral, los partidos políticos y otras entidades vinculadas al proceso electoral. No obstante, "al contar con un eficaz sistema de transporte y de comunicaciones, los Observadores Regionales que integraron la Misión viajaron constantemente tanto a las cabeceras regionales como a los municipios en cada una de las Regiones Electorales para mantener contactos con los Consejos regionales, con políticos al nivel regional, y para familiarizarse con las situaciones regionales".<sup>15</sup>

En lo que se refiere a la conformación del Poder Electoral, la ONUVEN realizó durante toda esta primera fase un estudio del Consejo Supremo Electoral (CSE) y de los Consejos Electorales Regionales (CER), que consistió primero en un estudio de los integrantes y posteriormente en un análisis de los acuerdos adoptados por dichas instancias. De esta manera ONUVEN analizó 133 acuerdos formalizados entre el 8 de junio al 1 de noviembre de 1989. Con base en lo cual evaluó la actuación del

---

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *op. cit.*, A/44/642, p.4.

Consejo Supremo Electoral en la primera etapa del proceso electoral. La Misión manifestó que "el desempeño del Consejo Supremo Electoral no [había] mostrado sesgo alguno hacia el partido gobernante. Antes bien, las decisiones efectuadas exhibieron amplitud de criterio y flexibilidad. Por lo demás, en casi todas las casos las decisiones fueron adoptadas por unanimidad, siendo excepcionales aquellas en que se formularon disidencias".<sup>16</sup>

La ONUVEN analizó todo el proceso de formación y organización de los partidos y alianzas, durante los periodos previstos por la ley y el periodo de flexibilidad que se había acordado por el poder electoral. De la misma forma la Misión evaluó que el proceso de obtención de personalidad jurídica de los partidos concluyó satisfactoriamente.

La ONUVEN verificó además la formación de los registros electorales durante el mes de octubre de 1989. Para esta labor se sumó con carácter voluntario a los 17 funcionarios de planta de la Misión, personal de casi todos los organismos de Naciones Unidas que operan en Nicaragua, especialmente los funcionarios de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Gracias a esta ayuda por parte del personal de la organización se pudo multiplicar el esfuerzo de ONUVEN, "manteniendo un promedio de 38 observadores en 19 unidades móviles durante los días de registro, lo que permitió efectuar un total de 1, 715 visitas de observación a las Juntas Receptoras de Votos (JRV) -lo que significó un 39% del total-, pertenecientes a 124 municipios de las 9 regiones electorales de Nicaragua. La tarea se desarrolló en coordinación con la OEA, de modo de que no se duplicaran las visitas."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p.10.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Segundo Informe de la misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de vigilar el proceso electoral en Nicaragua al Secretario General, A/44/834, Nueva York, 7 de diciembre de 1989, p.8.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

Otra de las actividades de la ONUVEN en este período fue el análisis de las actividades político-electorales. Aun cuando la campaña inició formalmente en Diciembre de 1989, la movilización de los partidos políticos y la competencia electoral empezó con intensidad desde mediados de septiembre del mismo año. De esta forma la ONUVEN tuvo la tarea de analizar puntos controversiales como la movilización de los reservistas del servicio militar, la realización de actos públicos, el uso de los medios de comunicación social, entre otros.

Como parte de las actividades la ONUVEN se dedicó a recibir, analizar y dar seguimiento a todas las quejas y denuncias que se recibieran durante el tiempo que duró su mandato. No obstante, durante la primera fase de la Misión se evaluó que las pocas quejas tuvieron mucho más que ver con la dinámica de deslegitimación de las elecciones que se presentó en el periodo preelectoral por parte de los diferentes partidos contendientes más que por actitudes de negligencia por parte de las autoridades electorales.

## **2.- Segunda fase**

La segunda fase de la Misión transcurrió del 4 de diciembre de 1989 al 20 de febrero de 1990, y correspondió a la observación del desarrollo de la campaña electoral. El equipo de la ONUVEN contó durante este periodo con 54 funcionarios, sin incluir a los consultores que estuvieron proporcionando asesorías en cuestiones particulares del proceso electoral. La Misión estableció para esta etapa oficinas permanentes en todas las regiones electorales de Nicaragua, con excepción de la Región IX, Río San Juan que por su poca densidad poblacional fue cubierta desde Juigalpa.

ONUVEN decidió desde un primer momento realizar dos tipos de evaluación del proceso electoral nicaragüense. El primero se centraría en dar una apreciación sobre

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

el desarrollo de la campaña y, en segundo término, dar una evaluación de los comicios del 25 de Febrero de 1990. Las razones para que la verificación tuviera estas características estaba sustentada en la idea de que si bien ambos momentos (la campaña y la jornada electoral) son parte de un proceso, corresponden a dos situaciones y reclaman mecanismos de observación diferentes. Naciones Unidas considera a "la campaña electoral como proceso político electoral que requiere un enfoque analítico en el cual predominan los componentes políticos y donde los temas vinculados a la competitividad entre los contendientes constituyen el centro de atención. En cambio, en los comicios propiamente dichos el tema principal de preocupación es lo adecuado de la administración electoral, por lo que la observación es mucho más fácil de estructurar."<sup>18</sup>

Consecuentemente, la ONUVEN realizó un seguimiento exhaustivo de actividades relacionadas a la campaña electoral. Entre los aspectos centrales de análisis estuvieron: la actuación de la administración electoral, el desarrollo de las actividades político-electorales, y los medios de comunicación social.

Durante lapso que duró la campaña electoral, ONUVEN mantuvo la verificación de la actuación del Consejo Supremo Electoral analizando las decisiones y acciones tomadas por esta institución. La Misión de las Naciones Unidas consideró que el poder electoral realizó sus actividades con flexibilidad, amplitud de criterio y preocupación por asegurar la participación de las agrupaciones políticas en el proceso electoral. Asimismo, la masiva propaganda electoral efectuada por el CSE, a la cual se le dio seguimiento manifestó gran equilibrio e imparcialidad. "Al cierre de campaña la ONUVEN había realizado 5,000 entrevistas con funcionarios del poder

---

<sup>18</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Cuarto informe al Secretario General de la misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua, A/44/921, Nueva York, 22 de febrero de 1990, p.2 y 3.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

electoral, del gobierno y los partidos políticos en todos sus informes, desde el nivel nacional hasta en los municipios en el interior del país."<sup>19</sup>

En lo referente al abuso de los bienes de propiedad estatal, la ONUVEN solicitó a los partidos políticos desde el inicio de la campaña electoral, que efectuaran denuncias específicas en las mencionadas áreas. El hecho de recibir quejas y denuncias por parte de los partidos, analizarlas sistemáticamente y evaluarlas por categorías, facilitó la detección de áreas en donde se daba un elevado uso de las ventajas del partido en el poder. A este punto se le prestó una estricta vigilancia hasta la conclusión del proceso electoral. Dada la preocupación de las Naciones Unidas en este punto, el Representante Personal del Secretario General Elliot Richardson se entrevistó personalmente con el Presidente Daniel Ortega para solicitar la mayor colaboración de su gobierno para combatir este problema y promover medidas para evitar dichas irregularidades.

Como parte del análisis de las actividades político-electorales por parte de la ONUVEN se dio seguimiento a las acciones bélicas atribuidas a grupos de la resistencia nicaragüense, con el fin de examinar el efecto de estos incidentes en el proceso electoral. A su vez, la Misión dio seguimiento a los acuerdos de Tela<sup>20</sup>, en lo concerniente a la integración, por parte de los miembros de la contrarrevolución que hubieran depuesto las armas, a los registros electorales, para garantizar que el 25 de Febrero pudieran ejercer el voto.

La principal actividad de la Misión en este período fue dar seguimiento a los intensos actos y movilizaciones que produjo la campaña electoral. El análisis que se

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*, p.6.

<sup>20</sup> Los Acuerdos de Tela, son el resultado de la Cumbre de los cinco Presidentes centroamericanos del 5 al 7 de agosto de 1989 realizada en Honduras. En dichos acuerdos se decidió la desmovilización de la contrarrevolución nicaragüense.

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

hizo de ellos consistió en realizar una estricta observación de los actos y manifestaciones públicas. Desde el inicio de la campaña hasta el 31 de Enero de 1990 de 254 actos, 143 habían contado con observadores de la ONUVEN. Los observadores regionales asistieron al 80% de los actos públicos importantes realizados por partidos de oposición y a un porcentaje menor, pero considerable, de los efectuados por el partido en el gobierno.

La Misión recibió, analizó y siguió la evolución de centenares de quejas y denuncias presentadas por los partidos políticos en diversos aspectos del desarrollo electoral. Todas las quejas y denuncias fueron incorporadas a la base de datos para el análisis de tendencias y patrones y después con base en esto se hicieron algunas sugerencias u observaciones a las instituciones electorales.

Un tema que preocupó a la ONUVEN fue la presencia de renunciaciones en las candidaturas de candidatos de la oposición durante la campaña electoral. Por esta razón analizó los casos de renunciaciones, dándole seguimiento a través de la realización de más de 200 entrevistas. La conclusión de la ONUVEN sobre este asunto fue que en la mayoría de los casos se debía a cuestiones personales, tales como poco compromiso partidario, y/o la falta de consulta previa a la hora de la inscripción de la candidatura. En un mínimo porcentaje se hizo alusión a presiones políticas.

Dentro de las actividades desarrolladas por la ONUVEN en esta fase se encuentra la verificación de los medios de comunicación social. Se realizó un seguimiento del contenido de los programas políticos e informativos desde el punto de vista de la imparcialidad política. Se estudió casi la totalidad de las emisiones televisivas de programas con contenido noticioso o político, cuñas publicitarias y otros materiales relevantes y un porcentaje elevado de materiales similares de las principales emisoras radiales, contando al final de la campaña electoral con un total de más de 600 hrs. de archivo grabado de ese material. Lo mismo se hizo con la información

política en periódicos y semanarios de circulación nacional. Los medios de comunicación social fueron objeto de análisis del contenido temático y de la calidad de los mensajes emitidos, además de estudiar las inserciones de propaganda política (partido/ tiempo/ tipo de mensaje/ horario/ concatenación con otras cuñas, etc.)<sup>21</sup>.

En esta segunda fase se establecieron contactos con entidades del sistema de Naciones Unidas, principalmente con el PNUD, el ACNUR y ONUCA<sup>22</sup>, que permitieron ampliar la compleja infraestructura necesaria para apoyar la tarea de verificación. El PNUD comenzó actividades de asistencia técnica preparatoria que resultaron en la puesta en marcha de un registro electoral permanente con mejoras sustantivas en la documentación ciudadana.

Con base en toda la observación realizada durante toda esta segunda fase, la Misión de Observadores de Naciones Unidas consideró que al cierre de campaña el 21 de Febrero de 1990 la ciudadanía nicaragüense "llegaría a los comicios en condiciones de decidir entre diferentes alternativas que tuvieron una razonable capacidad y oportunidad de expresarse".<sup>23</sup> Asimismo, indicó que las elecciones del 25 de Febrero de 1990 los ciudadanos tendrían libertad de elegir el futuro y que el único paso que le restaba a la Misión era verificar este acto crucial.

---

<sup>21</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *op. cit.*, A/44/941, p.7.

<sup>22</sup> La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) fue establecida por el Consejo de Seguridad en noviembre de 1989 a petición de los cinco Presidentes centroamericanos para que verificara el cumplimiento de Esquipulas II, en virtud del cual esos países debían suspender la ayuda a fuerzas irregulares e impedir que el territorio de cualquiera de los países centroamericanos fuese utilizado para ataques contra otros países.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *op. cit.*, A/44/921, p.13.

### 3.- Tercera fase.

La tercera fase abarcó los últimos cinco días del proceso electoral y tuvo como tema central la observación intensiva del acto electoral del 25 de Febrero de 1990. Con este fin, se reunieron un total de 237 observadores<sup>24</sup>, provenientes de la Secretaría, funcionarios del sistema de Naciones Unidas y de proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la región, además de funcionarios de Estados Miembros asignados por éstos a la observación de las elecciones. Un total de 207 observadores de la ONUVEN, recorrieron el día de la jornada electoral todo el territorio nicaragüense verificando que los mecanismos de votación se diera conforme a lo estipulado.

Para lograr el desplazamiento de los observadores se contó con 128 vehículos, dos helicópteros, y cuatro lanchas. En la sede de Managua y en las oficinas regionales, "un equipo de 34 personas prestó apoyo a los grupos de observadores en distintos aspectos de su tarea, desde los de computación hasta un equipo médico del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), con otro helicóptero en caso de que fueran necesarias evacuaciones por razones médicas. A lo largo del día los observadores visitaron 2, 155 Juntas Receptoras de Votos (JRV) ubicadas en 141 de los 143 municipios del país. Esta cifra representó el 49% de las JRV"<sup>25</sup>. Un alto porcentaje de las visitas correspondió a JRV rurales.

<sup>24</sup> ONUVEN limitó el número de observadores, rechazando parte de las candidaturas realizadas por los Estados miembros y limitando el número de funcionarios y expertos de la organización, ya que se llegó a la conclusión de que un mayor número de observadores en vez de ayudar a tener una mejor cobertura del proceso crearía dificultades logísticas e incrementaría de manera sustancial los costos. Parte de lo que se podría perder en la limitación del número de observadores se ganó a la hora de mantener intercambio informativo con otros grupos de observadores (especialmente los de la OEA y el Centro Carter) y con autoridades electorales y gubernamentales. Esta coordinación de ONUVEN aumentó la cobertura real de las elecciones.

<sup>25</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Quinto informe al Secretario General de la misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral de Nicaragua, A/44/927, Nueva York, 30 de marzo de 1990, p. 7.

información de mayor detalle contenida en 2, 155 cuestionarios fue elaborada posteriormente para incluirla en el informe final de la ONUVEN.

ONUVEN también realizó una proyección de resultados para las elecciones presidenciales. La muestra se realizó con casi el 8% de los electores inscritos. Cada uno de los observadores recogió los datos de las elecciones presidenciales directamente en las JRV seleccionadas. En Managua y zonas cercanas los resultados se transportaron a mano y en el resto del país se transmitieron por radio. Ese procedimiento fue diseñado para lograr resultados confiables en forma rápida.

También se proyectó una tabulación global de los resultados presidenciales, a partir de la suma de los resultados de las Actas de Escrutinio, copia de las cuales fue suministrada por el Consejo Supremo Electoral a las misiones de las Naciones Unidas y de la OEA. Naturalmente, en este caso la disponibilidad de los datos demoraba considerablemente tiempo adicional. Dados los resultados y reconocida la victoria de la oposición por el Consejo Supremo Electoral y por el Presidente Daniel Ortega en las primeras horas del 26 de Febrero, ONUVEN decidió suspender la tabulación paralela de los resultados presidenciales.

"Durante la noche del 25 y la madrugada del 26 de Febrero, los observadores realizaron una serie de actividades complementarias de verificación, como acompañar a algunas caravanas que recogieron el material electoral en las JRV concluidas sus actividades; retirar, en los puntos acordados con Consejos Electorales Regionales, las Actas de Escrutinio destinadas a los observadores internacionales para la tabulación paralela de los resultados; estar presentes en los centros regionales en los que se convergió el material proveniente de las JRV, así como en los centros regionales en que se computan los resultados, y mantener contactos con autoridades

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

información de mayor detalle contenida en 2, 155 cuestionarios fue elaborada posteriormente para incluirla en el informe final de la ONUVEN.

ONUVEN también realizó una proyección de resultados para las elecciones presidenciales. La muestra se realizó con casi el 8% de los electores inscritos. Cada uno de los observadores recogió los datos de las elecciones presidenciales directamente en las JRV seleccionadas. En Managua y zonas cercanas los resultados se transportaron a mano y en el resto del país se transmitieron por radio. Ese procedimiento fue diseñado para lograr resultados confiables en forma rápida.

También se proyectó una tabulación global de los resultados presidenciales, a partir de la suma de los resultados de las Actas de Escrutinio, copia de las cuales fue suministrada por el Consejo Supremo Electoral a las misiones de las Naciones Unidas y de la OEA. Naturalmente, en este caso la disponibilidad de los datos demoraba considerablemente tiempo adicional. Dados los resultados y reconocida la victoria de la oposición por el Consejo Supremo Electoral y por el Presidente Daniel Ortega en las primeras horas del 26 de Febrero, ONUVEN decidió suspender la tabulación paralela de los resultados presidenciales.

"Durante la noche del 25 y la madrugada del 26 de Febrero, los observadores realizaron una serie de actividades complementarias de verificación, como acompañar a algunas caravanas que recogieron el material electoral en las JRV concluidas sus actividades; retirar, en los puntos acordados con Consejos Electorales Regionales, las Actas de Escrutinio destinadas a los observadores internacionales para la tabulación paralela de los resultados; estar presentes en los centros regionales en los que se convergió el material proveniente de las JRV, así como en los centros regionales en que se computan los resultados, y mantener contactos con autoridades

Nicaragua: el primer caso de observación electoral de las Naciones Unidas en un Estado Miembro.

electorales, políticas y otros grupos de observadores, tanto a nivel regional como nacional."<sup>27</sup>

#### 4.- Evaluación:

La observación de las elecciones de 1990 en Nicaragua que realizaron organismos e instituciones internacionales, y en especial la verificación realizada por las Naciones Unidas, contribuyó de manera positiva a la credibilidad del proceso electoral en su conjunto.

En particular, el hecho de que las Naciones Unidas suministraran asistencia técnica, analizaran sistemáticamente las acciones realizadas por el Consejo Supremo Electoral y los Consejos Electorales Regionales, y verificaran el seguimiento que dichas instituciones daban a las denuncias y quejas, otorgó mayor confianza por parte de los ciudadanos y los partidos políticos y alianzas en las autoridades electorales nicaragüenses en un momento en el cual prevalecía una dinámica de deslegitimación del proceso por parte de los grupos de oposición y el gobierno de los Estados Unidos. Claro está que este no es solo mérito de ONUVEN sino de la correcta y eficaz actividad del poder electoral.

Las actividades desarrolladas por la ONUVEN facilitó además el entendimiento entre los partidos políticos y alianzas en un momento en el cual existía una clara polarización ideológica en la vida política nicaragüense. ONUVEN continuó teniendo este papel aún después de las elecciones manteniendo un pequeño grupo de observadores para el cambio de poder.

---

<sup>27</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *op cit.*, A/44/927, p.8.

La observación electoral realizada por las Naciones Unidas contribuyó a que los resultados finales fueran aceptados por todos los partidos y alianzas que participaron en los comicios. El hecho de que el proceso electoral hayan sido verificados en todas y cada una de sus etapas eliminó las posibilidades de deslegitimar los resultados de las elecciones.<sup>28</sup> Esta fue la primera vez en la historia electoral nicaragüense en que el partido en el gobierno y la oposición aceptaban los resultados y se daba una transmisión del poder de un gobierno a otro de manera pacífica.

Por otro lado, la Misión debe evaluarse desde el punto de vista de lo que esta experiencia significó para las Naciones Unidas, en donde sin duda constituyó una experiencia enriquecedora, que evidenció la capacidad de la organización de contribuir de una manera decisiva en procesos políticos delicados y de pacificación mediante la observación de procesos electorales. Además, demostró que la asistencia electoral otorgada a un país que los solicite puede ser compatible con la soberanía nacional de este Estado Miembro. Para ello es necesario que se establezca un "adecuado balance entre las demandas de una observación efectiva y el respeto al principio de no intervención. En el caso de Nicaragua la interacción entre el Consejo Supremo Electoral y los observadores, particularmente ONUVEN, OEN-OEA y el Centro Carter, logró un equilibrio apropiado".<sup>29</sup>

La experiencia de verificación de las elecciones de febrero de 1990 en Nicaragua mostraron la necesidad de crear oficinas especializadas dentro de la Organización de las Naciones Unidas, y también de tener mayor coordinación entre las diferentes organizaciones, instituciones y agencias dentro y fuera de la organización que se dedican a la observación electoral para evitar una duplicación de esfuerzos.

---

<sup>28</sup> Claro está que no sabemos que hubiera pasado si la oposición no hubiera resultado vencedora de las elecciones. ¿Se hubieran aceptado por la oposición y el gobierno de Estados Unidos los resultados?

<sup>29</sup> Fiallos Oyanguren, Mariano, *op. cit.*, p.67.

## **Capítulo III:**

# **"Las Naciones Unidas y el proceso electoral en El Salvador"**

### **A) Marco de Referencia**

#### **1. Proceso de Paz y las elecciones en El Salvador:**

A lo largo de todo el proceso de paz en El Salvador, estuvo presente el tema electoral como uno de los puntos principales que necesitaban ser negociados y reformados. En los acuerdos de Esquipulas II del 7 de agosto 1987, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua manifestaron su compromiso de promover procesos de democratización y diálogo nacionales que condujeran al establecimiento de una paz duradera en la región. Los presidentes se comprometieron, entre otras cosas, a convocar a elecciones libres, justas, y periódicas en sus países.

En la agenda general y el calendario del proceso de negociación de los Acuerdos de Caracas, firmados el 21 de mayo de 1990 por el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) con la mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, se incluyeron reformas en el sistema electoral como parte de los acuerdos políticos. Además de proponer que se establecieran "las garantías y las condiciones necesarias para la reincorporación de los integrantes del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política del país" <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Secretario General sobre la situación en Centroamérica, A/45/706-S/21931, Nueva York, 8 de noviembre de 1990, Anexo II.

Más tarde, en los Acuerdos de México, firmados el 27 de abril de 1991, se decidió la substitución del Consejo Central de Elecciones por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) como la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral, con representatividad multipartidista. Se previó además la vigilancia por parte de los partidos políticos de las actividades del TSE. Se dispuso la creación de una Comisión Especial del Tribunal Supremo Electoral para preparar un proyecto general de reformas al sistema electoral.

En el Acuerdo de Nueva York del 25 de septiembre de 1991, se instó a la puesta en práctica de lo estipulado en el Acuerdo de México. En dichos acuerdos se establece la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)<sup>2</sup> que supervisaría todos los acuerdos políticos que se dieran entre las partes. Las reformas constitucionales necesarias para cumplir los acuerdos entraron en vigencia el 30 de noviembre de 1991.

Por último, en el Acuerdo de Chapultepec, del 16 de enero de 1992, se reafirmó el compromiso de promover un proyecto general de reformas en el sistema electoral. Se solicitó la creación de una Comisión Especial Electoral en el seno de la COPAZ que realizará el estudio del anteproyecto de reformas al Código Electoral elaborado por el Consejo Central de Elecciones. En el Calendario de Ejecución incluido en este Acuerdo, se estipularon los plazos para la designación del Tribunal Supremo Electoral y la Comisión Especial Electoral de la COPAZ; ambos comenzarían a funcionar 15 días después del cese del enfrentamiento armado, o sea, el 16 de febrero de 1992. Las reformas legales están contenidas en el nuevo Código Electoral, vigente desde el 3 de febrero de 1993.

El 8 de enero de 1993, el gobierno salvadoreño transmitió el pedido del Tribunal Supremo Electoral de que las Naciones Unidas observaran el proceso electoral antes,

---

<sup>2</sup> COPAZ es un organismo de control y de participación de la sociedad civil en el proceso de negociación de la paz.

durante y después de las elecciones generales, previstas para marzo de 1994. El Consejo de Seguridad aprobó el 27 de Mayo de 1993 incluir dentro de las actividades previas realizadas por la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador la verificación del proceso electoral del 20 de marzo de 1994.

## **2. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL):**

La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) fue establecida en 1991 como producto de un largo proceso de negociación entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) iniciado desde 1989 y llevado a cabo bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas. "El objetivo de las negociaciones era lograr una serie de acuerdos políticos encaminados a resolver, por medios políticos y a la mayor brevedad, el prolongado conflicto armado en El Salvador, promover la democracia en el país, garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña"<sup>3</sup>. Desde el inicio se convino que la aplicación de todos los acuerdos que pudieran firmar las dos partes estarían sujeta a la verificación de la Naciones Unidas.

El primer acuerdo sustantivo entre las partes en conflicto fue el Acuerdo sobre Derechos Humanos, que se celebró el 26 de julio de 1990 en San José de Costa Rica. En dicho acuerdo se preveía una misión de las Naciones Unidas para que vigilara el respeto a los derechos humanos en El Salvador. Consecuentemente, el Consejo de Seguridad en la resolución 693 (1991) decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) como operación de mantenimiento de paz, para que observara todos los acuerdos entre el gobierno y el FMLN.

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Notas de Información, Nueva York, mayo 1994, p.34.

En julio de 1991 la ONUSAL inició sus actividades pese a que todavía no había una cesación del fuego. Su primer mandato fue verificar el cumplimiento por las dos partes del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos. La ONUSAL que inició con una División de Derechos Humanos estableció posteriormente, otras divisiones como producto mismo del proceso de paz. La ONUSAL contó entonces con una División de Derechos Humanos, la División Militar, la División de Policía y en 1993, la División Electoral. Todas establecidas en diferentes ocasiones. La labor de ONUSAL se prolongó desde 1991 hasta 1995.

### **3. Características de las elecciones de 1994:**

En las elecciones de 1994 se presentaron una serie de coyunturas extraordinarias. Fueron las primeras elecciones tras la firma del Acuerdo de Chapultepec. Los acuerdos trajeron consigo reformas en el sistema electoral y reformas en el sistema de partidos. Las reformas legales en el sistema electoral fueron el marco técnico que facilitó la creación de un ambiente propicio para la realización de elecciones democráticas. Igualmente, fueron las primeras elecciones en un espacio político ampliado hasta incluir todo el espectro de las fuerzas político-ideológicas presentes en el escenario político nacional, alcanzando un real pluralismo pre-electoral.

Por otro lado, dado que el período presidencial es de cinco años (artículo 153 de la Constitución de 1983), que los miembros de la Asamblea Legislativa se renuevan cada tres años (artículo 124 de la Constitución) al igual que los del Parlamento Centroamericano, y que los Consejos Municipales son elegidos por un período de tres años (artículo 202 de la Constitución); en tanto que las últimas elecciones presidenciales tuvieron lugar en 1989, y las últimas legislativas y municipales en 1991, en las elecciones de 1994 coincide el sufragio para los tres niveles de representantes. Esta

situación que sólo se dará de nuevo en el 2009 tenía el potencial de facilitar la gobernabilidad si es que el electorado se inclinaba más por un partido político.

#### **4. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como partido político:**

En los Acuerdos de Chapultepec se hace referencia en el capítulo VI, a la participación política del FMLN como partido político. De igual modo se promueve la aprobación de un decreto legislativo para tal fin. Se garantizan también los derechos que acompañan a todo partido político, tales como la realización de actividades de proselitismo, el libre ejercicio del derecho de reunión y movilización, y el uso de los medios de comunicación social. El FMLN, además, formaba parte de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), y estaba representado como partido político en la Junta de Vigilancia.<sup>4</sup>

El 15 de diciembre de 1992, el Tribunal Supremo Electoral emitió una resolución legalizando al FMLN como partido político. A tal fin, la Asamblea Legislativa había emitido el Decreto 302, otorgando las facilidades para la conversión del FMLN en partido político. El FMLN presentó su documentación, demostrando que contaba con 3,000 afiliados y los estatutos necesarios, según lo establecido en el artículo 160 del Nuevo Código Electoral.

La ONUSAL aceptó el inventario de armamento que se concentró en los puntos designados para su destrucción, calificándolo como satisfactorio. Con ésto se confirmó que la desmovilización se había finalizado, cumpliendo con el artículo 7 de la

---

<sup>4</sup> La Junta de Vigilancia es un órgano permanente que debe controlar el trabajo de todas las dependencias del TSE. En ella están representados todos los partidos políticos legalmente inscritos. La creación de la Junta de Vigilancia fue producto de las reformas electorales que se hicieron en 1993 como parte de las negociaciones de paz.

Constitución de 1983, el cual prohíbe la existencia de grupos armados de carácter político.

Un comité nacional de 15 miembros, tres por cada uno de los cinco grupos del FMLN, se conformó y la Comandancia General de cinco miembros que había constituido al FMLN en todos los años de conflicto quedó sin efecto. El Sr. Schafik Handal fue designado Coordinador General para representar al FMLN como partido político. A su vez el FMLN estableció un gran número de oficinas en las municipalidades de todo el país y comenzó a organizar reuniones para afiliar a sus miembros. Durante 1993 se celebraron asambleas municipales y convenciones departamentales en preparación para los comicios de marzo de 1994.

La explosión del 23 de mayo de 1993 en Managua, reveló que el inventario de armamento presentado por el FMLN no era completo y existían arsenales no declarados. Este descubrimiento supuso la violación de los compromisos asumidos y la violación de un principio de constitucional. El Presidente Cristiani dirigió una carta al Secretario General impugnando la legitimidad del FMLN como partido político. El Tribunal Supremo Electoral solicitó a ONUSAL en carta del 14 de junio de 1993, la información concreta sobre la tenencia de armas por parte del FMLN. El 17 de agosto de 1993, ONUSAL dio respuesta a la misma adjuntando un balance final del proceso de identificación y destrucción de armas, declarándolo concluido. El Sr. Schafik Handal, Coordinador General del FMLN, envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas diciendo que esos depósitos de armas eran desconocidos por la comandancia del FMLN, que se estaban haciendo investigaciones para entregar las posibles armas que quedaran en manos de ex guerrilleros y añadió que "las armas que se incauten después

de vencido el plazo de 45 días, serán de responsabilidad de quienes las posean"<sup>5</sup>. Finaliza, que el FMLN ha concluido con el espíritu y los compromisos adquiridos.

Tal y como se establece en los Acuerdos de Chapultepec, los dirigentes del FMLN recibieron protección especial por situación de alto riesgo. El gobierno salvadoreño aprobó, además, la importación de vehículos por el FMLN y la expedición de franquicias de radio y televisión según lo estipulado, para que pudiera reintegrarse a la vida política del país.

#### **5. Legislación sobre observadores internacionales:**

Como producto de los Acuerdos de Paz y del proceso de democratización emprendido en El Salvador, en las elecciones de 1994 se acordó que estarían presentes observadores internacionales para observar y verificar el proceso electoral. Como consecuencia de esto se creó el "Reglamento para la Observación Internacional del Proceso Electoral" que funcionaría para las elecciones de 1994. En dicho reglamento se establecen las categorías, derechos y deberes de los observadores internacionales.

Las leyes salvadoreñas permiten ser observador solo a quienes fueran invitados por el Presidente de la República o el Tribunal Supremo Electoral y que estén debidamente acreditados. Si otros órganos de Estado o partidos políticos tienen la intención de invitar a alguien debían solicitarlo al Tribunal Supremo Electoral quien decidiría el caso. De la misma manera, si una organización o institución de carácter internacional deseaba participar debía hacer la petición al TSE, el que respondería la solicitud.

---

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los depósitos ilícitos de armas del FMLN, S/26005, Nueva York, 29 de junio de 1993, anexo II: "Carta de fecha 19 de junio de 1993 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Coordinador General del FMLN."

En el reglamento sobre observadores internacionales se establecen tres categorías diferentes de observadores: los oficialmente invitados, los visitantes, y los observadores oficiales de las Naciones Unidas.

Los observadores oficiales de la Organización de las Naciones Unidas tenían derecho a las siguientes actividades: a) acceder en el proceso de registro a los Centros de Empadronamiento y entrega de carnet electoral; b) abrir oficinas para el mejor cumplimiento de su misión, si así lo estimaban conveniente; c) estar presentes en las Juntas Receptoras de Votos para observar la votación y escrutinios y al igual que en el Centro Nacional de Escrutinio; d) recibir la información emanada del Tribunal Supremo Electoral, las Juntas Electorales Departamentales y Municipales.

El reglamento estipulaba además que los observadores de las Naciones Unidas tenían la función de obtener información sobre las denuncias o quejas respecto al proceso electoral, observar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos y coaliciones de partidos, observar la participación de los vigilantes de los partidos políticos y coaliciones en los organismos electorales.

El Reglamento para la Observación Internacional del Proceso Electoral establece que cualquiera que fuese la categoría, ningún observador puede tener injerencia de carácter ejecutoria en las actividades del Tribunal Supremo Electoral. Los observadores están obligados a respetar la Constitución y las leyes salvadoreñas, "no interferir ni obstaculizar el desarrollo del proceso electoral. No emitir declaraciones que puedan ser denigrantes de los funcionarios y organismos electorales, o que obstaculicen o interfieran las investigaciones de quejas o denuncias presentadas".<sup>6</sup>

Todos los observadores internacionales estaban obligados a entregar copia al Tribunal Supremo Electoral de sus informes o declaraciones escritas. En particular, los

---

<sup>6</sup> Naciones Unidas, ONUSAL, Bienvenidos Observadores Internacionales, marzo de 1994, p.24.

observadores de las Naciones Unidas que debían, según el mandato con el cual se estableció la División Electoral de ONUSAL, comunicar a las autoridades electorales los problemas específicos que hubieran encontrado en el desarrollo de sus actividades.

## **B) División Electoral de ONUSAL**

### **1. Establecimiento de la Misión:**

El 8 de enero de 1993 el Gobierno de El Salvador hizo una petición formal a las Naciones Unidas para que verificaran el proceso electoral antes, durante y después de la jornada electoral del 20 de marzo de 1994. Ante este hecho el Secretario General de las Naciones Unidas envió una carta al Consejo de Seguridad en donde expresaba que "habida cuenta de la importancia de esas elecciones, que serán las primeras que se celebraran después del conflicto y que normalmente deberían constituir la culminación lógica de todo el proceso de paz"<sup>7</sup>, recomendaba que se aceptara la petición realizada por el gobierno salvadoreño.

Para analizar la posibilidad de realizar la observación electoral requerida por el Gobierno de El Salvador, entre el 18 al 28 abril de 1993 llegó al país una misión preparatoria de la División de Asistencia Electoral para definir los términos de referencia, el concepto de operaciones y las implicaciones financieras de observar el proceso electoral solicitado por el Gobierno de El Salvador. La misma mantuvo una serie de contactos con las autoridades civiles y electorales y los actores involucrados en el proceso electoral, contando para ello con el apoyo de ONUSAL.

---

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 26 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, relativa a la verificación por las Naciones Unidas de las elecciones que se celebraran en El Salvador en marzo de 1994, S/25241, p.1.

Con base en las sugerencias de esta misión preparatoria, el Secretario General incluyó en su informe al Consejo de Seguridad de fecha 21 de mayo de 1993<sup>8</sup>, la recomendación relativa al establecimiento de una División Electoral en la ONUSAL para que verificara el proceso electoral salvadoreño con el objetivo de apoyar la completa puesta en marcha de los acuerdos firmados por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), a fin de restablecer la paz y promover la reconciliación en El Salvador. El costo previsto para esta misión fue de aproximadamente 7 millones de dólares<sup>9</sup>.

El Consejo de Seguridad tomó nota de la sugerencia hecha por el Secretario General de la organización y el 27 de mayo de 1993, en su resolución 832, decidió la ampliación del mandato de ONUSAL para incluir la observación electoral.

Para desempeñar sus funciones la División Electoral de ONUSAL contó con un total de 38 funcionarios de contratación internacional, incluido el personal administrativo y 7 funcionarios de contratación local que a lo largo de los meses de junio y julio se fueron desplegando en todo el territorio salvadoreño.

## **2. Mandato de la misión:**

- a) Verificar que las medidas y las decisiones adoptadas por todas las autoridades electorales sean imparciales y compatibles con la celebración de elecciones libres y limpias;

---

<sup>8</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre todos los aspectos de las operaciones de la ONUSAL, S/25812, Nueva York, 21 de mayo de 1993.

<sup>9</sup> Este dato fue previsto por el Secretario General en el siguiente informe: Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre la ampliación del mandato de la ONUSAL a fin de incluir una división electoral, S/25812/Add.1, Nueva York, 24 de mayo de 1993. No obstante, no hay datos disponibles sobre el costo final de la División Electoral de la ONUSAL.

- b) Verificar que se adopten las medidas adecuadas para que los ciudadanos con derecho a voto sean incluidos en el registro electoral y puedan de esa manera ejercer tal derecho;
- c) Verificar que existan efectivamente mecanismos para impedir el voto plural, habida cuenta de que no es viable revisar todo el registro electoral antes de las elecciones;
- d) Verificar que se respeten sin restricciones las libertades de expresión, organización, desplazamiento y reunión;
- e) Verificar que los posibles votantes conozcan suficientemente bien los mecanismos para participar en la elección;
- f) Examinar, analizar y evaluar las críticas formuladas, las objeciones planteadas y los intentos para restar legitimidad al proceso electoral y, cuando fuese necesario, transmitir la información correspondiente al Tribunal Supremo Electoral;
- g) Comunicar al Tribunal Supremo Electoral las denuncias recibidas en razón de irregularidades en la publicidad electoral o de posibles injerencias en el proceso electoral; cuando proceda, recabar información acerca de las medidas correctivas que se hayan adoptado;
- h) Destacar observadores en todos los recintos electorales el día de la elección a fin de verificar que el derecho de voto sea plenamente respetado;
- i) Prestar asistencia al Representante Especial del Secretario General en la preparación de los informes periódicos al Secretario General el cual, a su vez, informará al Tribunal Supremo Electoral y presentará informes al Consejo de Seguridad según sea necesario.

En el ejercicio de sus funciones, la División Electoral, estuvo bajo la autoridad del Representante Especial del Secretario General, el Sr. Augusto Ramírez Ocampo en el inicio y después del Sr. Enrique Ter Horst que lo sustituyó el 1 de abril de 1994. El equipo electoral coordinó sus actividades con las de las Divisiones de Derechos Humanos, Policía y Militar en sus respectivos ámbitos de competencia. Así como con otras oficinas de las Naciones Unidas involucradas en el proceso como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

### **C) Desarrollo de la Misión**

La División Electoral de ONUSAL desarrolló sus actividades en cinco diferentes fases, que a su vez correspondieron con el desarrollo del proceso electoral salvadoreño. La primera fase fue de preparación y duró todo el mes de junio de 1993. Posteriormente se siguió con la verificación del empadronamiento ciudadano y la formación del registro electoral; en la tercera fase se hizo el seguimiento de la campaña electoral; la cuarta fase correspondió a la observación de las elecciones del 20 de marzo de 1994 y el recuento de votos y el anuncio de los resultados; y por último, en la quinta fase la División Electoral realizó la verificación de la campaña y las elecciones de la segunda vuelta.

#### **1. Fase Preparatoria:**

En esta primera fase la División Electoral de la ONUSAL se dedicó a la preparación de los planes de trabajo a nivel central y regional. La tarea fundamental fue la organización de la infraestructura para el funcionamiento de la División y el contacto con todos los actores nacionales e internacionales involucrados en el proceso electoral.

Se enfatizó el trabajo con el Tribunal Supremo Electoral, la Junta de Vigilancia y el estudio del Registro Electoral. Este fue motivo de estudio y recomendaciones por parte de las diferentes misiones de las Naciones Unidas, al ser un elemento crucial dentro del proceso electoral salvadoreño. Según lo indicado en el informe de la Misión Preparatoria, uno de los problemas que dificultaba las discusiones en torno al Registro Electoral y al proceso electoral en su totalidad, era la muy limitada información técnica disponible sobre el tema.

## **2. Verificación de la Inscripción Ciudadana y la Formación del Registro Electoral:**

Esta fase tuvo como objetivo observar el proceso de empadronamiento, analizar todos los proyectos para la ampliación del registro electoral y prestar la asistencia necesaria para la obtención de un Registro Electoral apropiado. Además de observar las actividades políticas que precedieron a la campaña electoral. En esta etapa se contó con observadores electorales en todas las oficinas regionales de la División Electoral de la ONUSAL y para finales de 1993 ya se contaba con el total de los oficiales electorales que integraron la Misión.

Como parte de los trabajos de la División Electoral, se realizó una encuesta entre el 12 y 19 de julio de 1993 (financiada conjuntamente entre el PNUD y la ONUSAL) para detectar los motivos por los cuales la población no contaba con su documento para votar y dirigir de esta manera los esfuerzos de una manera mas ordenada a fin de solucionar los graves problemas con el Registro Electoral. Los resultados de este estudio reflejaron que el 28.7% de la población adulta no tenía carnet electoral.

La ONUSAL señaló que el proceso de registro seguido por las autoridades electorales era de gran lentitud producto entre otras cosas de:

- a) Una excesiva centralización en la planificación del trabajo al interior del Tribunal Supremo Electoral que afectaba el rendimiento de los coordinadores regionales y delegados departamentales, lo que a su vez producía que la movilización de material y personal no se realizara con el suficiente dinamismo, como para permitir una respuesta ágil a las demandas de la población;
- b) La falta de capacitación del personal que realizaba esta tarea, aunada a la carencia de recursos para poder realizar el trabajo de manera eficaz, impedía por otro lado, que el ciudadano obtuviera una respuesta a su solicitud de inscripción al Registro Electoral en un período de tiempo razonable;
- c) La inexistencia de dependencias del Tribunal Supremo Electoral en todos los municipios del país, aún en contra de las disposiciones del Código Electoral.

Uno de los principales problemas que afectó el proceso de registro fue "el gran número de nombres correspondientes a personas en el extranjero o fallecidas, así como la insuficiencia de los controles para evitar la doble inscripción"<sup>10</sup>. Para poder ayudar a resolver estos problemas fue necesaria la acción conjunta de diferentes agencias de Naciones Unidas con la ONUSAL, especialmente el ACNUR y el PNUD. Ambas colaboraron con el Tribunal Supremo electoral para restablecer la base de datos central del país, reconstruir los registros municipales destruidos por la guerra y expedir partidas de nacimiento, cédulas de identificación personal y carnets de identidad de menores.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estuvo involucrado desde 1992 en el apoyo que se le proporcionó al Tribunal Supremo Electoral. Con base en el proyecto "Fortalecimiento Institucional del Tribunal Supremo Electoral y Apoyo al

---

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, S/26606, Nueva York, 20 de octubre de 1993, p.4.

Proceso Electoral" una misión técnica comenzó desde agosto de 1992 a hacer recomendaciones para mejorar el sistema electoral. En julio 1993, ya en colaboración con la División Electoral de ONUSAL, lanzó un nuevo proyecto llamado "Fortalecimiento Institucional del Tribunal Supremo Electoral y Apoyo al Proceso Electoral en El Salvador" con el fin de capacitar al personal del Tribunal Supremo Electoral, equipar las oficinas de la Junta de Vigilancia y de las delegaciones del Registro Electoral. Con esto contribuyó a depurar y ampliar el Registro Electoral. Asimismo, entrenó delegados, supervisores y jefes del Registro Electoral en todo el país, realizó cursos de capacitación cívico-electoral y finalmente apoyó la definición y el funcionamiento de procedimientos operativos electorales.

Por otro lado, desde 1987 el ACNUR inició sus trabajos de documentación " respecto a los refugiados que se repatriaban a El Salvador, [estos] fueron ampliados en 1992 para incluir a todos los salvadoreños sin documentación. Para febrero de 1994, en el marco de proyecto se habían reconstruido 3,479 registros municipales en los 14 departamentos, se habían repuesto 1,131,250 partidas de nacimiento y se habían expedido 164,166 partidas de nacimientos nuevas, 234,332 documentos de identidad personal y 34,484 carnet de identidad de menores."<sup>11</sup>

También en estrecha colaboración con ONUSAL y el ACNUR, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) comenzó un proyecto a largo plazo (1993-1998) llamado "Programa de Cultura de Paz en El Salvador", mediante el cual apoyó la campaña de educación pública para facilitar el registro de votantes y la documentación de la población, iniciada por el Tribunal Supremo Electoral.

---

<sup>11</sup> Naciones Unidas. Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995. Nueva York, 1995, p.52.

Los equipos de la División Electoral de ONUSAL " realizaron una media de seis visitas de observación a cada uno de los 262 municipios del país. Al cierre de registro electoral, el 19 de enero de 1994 se comprobó que había unos 2.3 millones de votantes, lo que equivale al 85% de la población estimada en edad de votar"<sup>12</sup>

En febrero de 1994 el Secretario General reconoció "el esfuerzo del TSE tanto por la legalización de sus procedimientos como por su apertura a la crítica y sugerencias efectuadas por la Junta de Vigilancia, los partidos políticos y las agencias externas de apoyo al proceso electoral. Por su parte, el soporte estratégico y logístico de la División Electoral, con la colaboración de otros componentes de ONUSAL, hizo posible que el trabajo conjunto de diversas instituciones y numerosas personas haya dado como resultado un Registro Electoral mas incluyente y depurado de lo hubiera sido previsible."<sup>13</sup>

### **3. Campaña Electoral:**

La campaña electoral en El Salvador se abrió formalmente el 20 de noviembre de 1993 para elección de presidente y el 20 de enero para la Asamblea Legislativa. La campaña electoral para las elecciones municipales inició un mes antes de las elecciones, es decir, hasta el 20 de febrero de 1994.

El comienzo de la campaña (finales de 1993) se vio ensombrecido por el asesinato de por lo menos quince personas de cierta relevancia política, que inyectó tensión dentro del ambiente político pre-electoral. No obstante, la situación volvió a su cauce y la campaña electoral se desarrolló sin contratiempos durante 1994, disminuyendo considerablemente los actos de violencia.

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*, p.52.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, S/1994/179, Nueva York, 16 de febrero de 1994, p.5.

La División Electoral realizó, durante toda esta fase, reuniones periódicas conjuntas con el Tribunal Supremo Electoral, la Junta de Vigilancia, integrada por representantes de todos los partidos políticos y los jefes de campaña de los partidos políticos a fin de solucionar los problemas que fueron surgiendo a lo largo del proceso electoral. "Además se estableció un sistema para recibir y tramitar las denuncias de violaciones del Código Electoral. Estas denuncias se transmitían por escrito al Tribunal Supremo Electoral, al que se solicitaba informes sobre el seguimiento de los hechos." <sup>14</sup>.

Una de las principales tareas de la ONUSAL fue la de fomentar los intercambios de opinión a fin de lograr que todos los partidos políticos suscribieran códigos de conducta. "Todos los partidos políticos participantes en los 14 departamentos de El Salvador y en varias de las municipalidades han suscrito pactos de este tipo. El 10 de marzo, en la sede de ONUSAL, todos los candidatos a la presidencia firmaron una declaración en la que rechazaban la violencia y se comprometían a respetar los resultados de las elecciones y a dar cumplimiento de los Acuerdos de paz"<sup>15</sup>. El equipo de la División Electoral celebró reuniones periódicas con los partidos políticos a nivel central y local a fin de examinar los problemas que estos tuvieran y las posibles soluciones.

Los equipos de la ONUSAL asistieron a más de 800 acontecimientos relacionados con la campaña, en su mayor parte manifestaciones y reuniones políticas, en donde los observadores de la División Electoral encontraron que la mayoría se realizó de manera ordenada y en muy pocos se registraron incidentes graves. De los eventos en los cuales el equipo de la ONUSAL estuvo presente el 34% correspondieron al partido en el gobierno (ARENA); el 32% a la coalición integrada por Convergencia Democrática (CD), el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y el Frente Farabundo Martí

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz: ..., *op. cit.*, p.43.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, S/1994/304, Nueva York, 16 de marzo de 1994, p.3.

para la Liberación Nacional (FMLN); el 16% al Partido Demócrata Cristiano; y el 18% de los restantes partidos que compitieron en dichas elecciones.

La ONUSAL estudió también la publicidad política realizada a través de los medios de comunicación. En sus informes declararon que sobresalió la presencia de ARENA y el Partido Demócrata Cristiano dentro de la publicidad partidaria en la televisión y la radio a lo largo del proceso electoral. "En cuanto al contenido de la publicidad política, se ha observado que por lo general es compatible con las disposiciones de la legislación electoral. Sin embargo, la ONUSAL recibió varias denuncias de distintos partidos políticos respecto al uso de recursos públicos para promover al partido gobernante" <sup>16</sup>.

En el seguimiento realizado por ONUSAL de los medios informativos encontró que había un instituto y fuentes anónimas que realizaron publicidad por radio, televisión y prensa en contra del FMLN y su candidato presidencial, que eran atentatorias al Reglamento de Propaganda Electoral. No obstante, pese a que el Tribunal Supremo Electoral ordenó retirar dicha propaganda esta continuó apareciendo. La ONUSAL transmitió cuando fue oportuno las denuncias sobre irregularidades en la publicidad electoral, de conformidad con el mandato que la División Electoral tenía.

Las comunicaciones con el Tribunal Supremo Electoral incluyeron no sólo las denuncias que distintas fuentes presentaron a la ONUSAL, en especial los partidos políticos, sino además los informes sobre los problemas que en el terreno detectaron los propios observadores de la División Electoral. "En algunos casos, la adopción de medidas por el TSE permitió resolver los problemas. En este sentido, la ONUSAL formuló recomendaciones al Tribunal en los casos procedentes. En el periodo de la campaña se presentaron a la ONUSAL unas 300 denuncias en su mayoría a las relativas a medidas arbitrarias o ilícitas de las actividades públicas (23%), actos de

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p.5.

intimidación (21%), destrucción de material de publicidad (18%), agresión (9%), asesinato (7%) y denuncias varias (22%)".<sup>17</sup>

Pese que al término de la campaña el Secretario General declaró que las condiciones para que el 20 de marzo de 1994 se dieran unas elecciones libres y justas eran adecuadas y que fueran un paso importante para la construcción de la paz, persistían en el equipo de las Naciones Unidas fuertes preocupaciones por las deficiencias del registro electoral y del proceso de inscripción, y la consiguiente posibilidad de que surgieran problemas el día de las elecciones, ya que a pesar de la extensa labor realizada por las Naciones Unidas y el Tribunal Supremo Electoral, un importante número de individuos no habían podido incluirse en Registro Electoral por falta de partidas de nacimiento (especialmente en las zonas donde hubo conflicto armado y en donde aparentemente el FMLN contaba con mayor apoyo) y que representaban el 2.8% de los electores. Aunado a lo anterior, la inexactitud del registro posibilitaba el doble voto, por lo que las autoridades electorales representantes de partidos y observadores internacionales debían velar particularmente por la adecuada utilización de la tinta indeleble.

"Al finalizar el período de la campaña, los equipos de ONUSAL habían efectuado en promedio nueve visitas de observación a cada una de las ciudades del país, es decir, mas de 2,350 visitas y habían enviado un total de 3,700 patrullas. En esas actividades de apoyo se han recorrido unos 437,000 kilómetros y se han invertido aproximadamente 270 horas de vuelo en helicóptero."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *op. cit.*, p.44.

<sup>18</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *op. cit.*, S/1994/304, p.2.

#### 4. Jornada Electoral:

"ONUSAL siguió la jornada electoral con un despliegue de casi 900 observadores de 56 nacionalidades, que cubrieron todos los centros de votación, en equipos de entre 2 y 30 observadores. La observación se extendió por un mas de 15 horas, entre el momento de instalación de las juntas receptoras de votos y la finalización del escrutinio. Esta presencia masiva de ONUSAL permitió, a lo largo de la jornada electoral, resolver innumerables problemas prácticos de organización de la votación." <sup>19</sup>, Cuarenta especialistas observaron en el Tribunal Supremo Electoral el recuento oficial de los votos.

Para la recolección de la información sobre los eventos más importantes de la jornada electoral se utilizaron mas de 7,000 formularios (uno por cada una de las 6,984 juntas receptoras de votos y de los 355 centros de votación), que en días posteriores compiló la División Electoral como documentación para evaluar la calidad del desarrollo de la jornada electoral.

La ONUSAL realizó como actividad complementaria un conteo rápido "sobre la base de una muestra al azar de 291 juntas receptoras de votos [que] permitió una predicción confiable del resultado de las elecciones presidenciales dos horas después del cierre de los comicios. La información fue transmitida por el jefe de la misión de ONUSAL al Tribunal Supremo Electoral"<sup>20</sup>. El resultado del conteo rápido desarrollado por la División Electoral y los resultados preliminares que proporcionó el Tribunal Supremo Electoral tuvieron una variación de 0.5%. La realización del conteo rápido fue fundamental ya que aún cuando el TSE había organizado una operación de escrutinio provisorio, este tuvo fallas el día de los comicios, y tres días después todavía no se

---

<sup>19</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre las elecciones celebradas el 20 de marzo de 1994, S/1994/375, Nueva York, 31 de marzo de 1994, p.3

<sup>20</sup> Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de Paz, *op. cit.*, p.44.

tenían los resultados del escrutinio provisorio. Este vacío de información, tan grave en una situación política delicada como la salvadoreña ya que podría haber ocasionado especulaciones sobre la limpieza del proceso, fue contenida por la presencia oportuna del conteo rápido realizado por las Naciones Unidas.

La información presentada por observadores de ONUSAL, reflejaron que en todas las juntas receptoras de votos se contó con los vigilantes de los principales partidos políticos y no se observó traba alguna a su actuación. Señalaron además que la tinta indeleble fue empleada de manera correcta. Hubo una ausencia de incidentes graves y la atmósfera del día de las elecciones estuvo en calma.

No obstante, los observadores de la ONUSAL encontraron que se produjeron graves irregularidades en el transcurso de la jornada. Las mesas receptoras de votos empezaron a funcionar con retraso, numerosos centros de votación estuvieron abarrotados y el ritmo de votación fue lento. Muchos votantes tuvieron que recorrer largas distancias para votar y, la falta de transporte público hizo que muchas personas desistieran de votar. Lo más preocupante fue el hecho que el 2% del electorado no pudo votar a pesar de tener el carnet de elector por no encontrarse en las listas.

El porcentaje de ciudadanos que ejercieron el derecho al voto fue 55% del total, que aunque mayor a elecciones anteriores no cubría las expectativas que se tenían. El Secretario General de las Naciones Unidas atribuyó muchos de los problemas presentes en la jornada al Tribunal Supremo Electoral que, "a pesar del apoyo amplio y oportuno de ONUSAL, la comunidad de donantes y las organizaciones no gubernamentales, no preparó un registro electoral más completo ni formó adecuadamente a los miembros de las juntas receptoras de votos ni a los vigilantes de los partidos políticos"<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Naciones Unidas, Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995, *op. cit.*, p.57.

El Representante Especial del Secretario General, el Sr. Augusto Ramírez Ocampo, declaró que a la luz de la información recogida por los observadores durante el desarrollo de la jornada electoral, así como de la observación sistemática de todo el proceso electoral durante más de seis meses, las elecciones habían tenido lugar "bajo condiciones adecuadas de libertad, competitividad y seguridad. A pesar de las serias deficiencias de organización y transparencia"<sup>22</sup> y señaló que los comicios podían considerarse aceptables.

De acuerdo a los resultados finales informados por el Tribunal Supremo Electoral en presencia de los observadores de la División Electoral de ONUSAL ninguno de los candidatos presidenciales había obtenido mayoría absoluta, por lo que se decidió que el 24 de abril se realizaría una segunda vuelta con los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos, es decir, el candidato de ARENA el Sr. Armando Calderón Sol y el Sr. Ruben Zamora, candidato de la coalición CD-MNR-FMLN.

En general no se realizaron impugnaciones sobre los resultados. En el único nivel donde estas se presentaron fue en el municipal, donde el FMLN impugnó el resultado de 37 distritos. No obstante, "el Tribunal Supremo Electoral decidió más tarde que los recursos no eran válidos y no modificó los resultados de las elecciones. ONUSAL expresó su preocupación por la forma en que se había cerrado el expediente de estos recursos"<sup>23</sup>.

La ONUSAL realizó una serie de recomendaciones prácticas al Tribunal Supremo Electoral para corregir en la medida de lo posible algunos de los problemas presentes en la jornada electoral del 20 de marzo para que no se repitieran en las elecciones de segunda vuelta. Las recomendaciones de la División Electoral fueron las siguientes: a) aumentar el número de centros de votación en zonas urbanas, b) reforzar capacitación

---

<sup>22</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *op. cit.*, S/1994/304, p.6.

<sup>23</sup> *Ibidem.*, p.58.

al personal electoral, c) asegurar la normalidad del transporte público, d) revisar el padrón para ver que los ciudadanos que contaran con carnet se encuentren en las listas de electores, e) tomar medidas para evitar publicidad electoral violatoria al Reglamento de Propaganda Electoral, f) realizar por parte del Tribunal Supremo Electoral una campaña masiva de información pública enfatizando plazos de revisión del padrón, entrega de carnets electorales, localización de los centros de votación y que motivara a los electores a participar en la segunda vuelta. Por último, recomendó que se tomaran las medidas necesarias para otorgar información sobre los resultados de la manera más oportuna y eficaz.

##### **5. Segunda Vuelta:**

Al no haber obtenido ninguno de los candidatos a la presidencia la más del 50% de los votos en las elecciones del 20 de marzo de 1994, se celebró una segunda vuelta el 24 de abril de 1994. Los dos candidatos que se disputaban la presidencia eran Sr. Armando Calderón Sol (ARENA) y el Sr. Ruben Zamora (coalición CD-FMLN-MNR).

En las semanas previas a la segunda vuelta la División Electoral de ONUSAL desplegó observadores en cinco diferentes áreas de trabajo que los contendientes a la elección y el Tribunal Supremo Electoral consideraron de mayor importancia, a saber: registro, computo, imprenta, proyecto electoral y capacitación.

La ONUSAL y los partidos políticos estuvieron presentes en la impresión de las papeletas, este proceso fue observado sin que se encontrara ninguna anomalía. Además de esto, la División siguió los programas de capacitación impartidos a los miembros de las juntas receptoras de votos, en donde consideraron que el éxito obtenido fue escaso y desigual.

"La segunda vuelta estuvo precedida de una campaña electoral, que duró poco más de dos semanas. Los observadores de ONUSAL asistieron a los actos de campaña, que para esta vuelta tuvieron lugar en menor número y con menor asistencia de público que en la primera." <sup>24</sup>. Los observadores de la ONUSAL no registraron incidentes de orden público, aunque sí señalaron la existencia de algunos hechos aislados de violencia. La División Electoral verificó 50 actos en todo el territorio nacional durante estas semanas de campaña.

Para la segunda vuelta la ONUSAL contó con 900 observadores en todos los centros de votación del país, y que siguió toda la jornada desde la apertura de las mesas electorales hasta el recuento de los votos en las urnas. Observó además, el proceso de escrutinio oficial en el Tribunal Supremo Electoral

Los observadores de la ONUSAL registraron, a lo largo de la jornada electoral, irregularidades en la apertura y clausura de las juntas receptoras de votos, y además, algunos casos de campaña electoral por parte de militantes de los dos partidos en los centros de votación, dos denuncias de personas civiles armadas en los centros de votación, y por último reportaron que fueron detenidos por la policía dos personas que habían ejercido el doble voto. "Al igual que en la primera vuelta, los observadores de ONUSAL pudieron comprobar que un número considerable de ciudadanos no pudieron ejercer su derecho a voto a pesar de estar en posesión de su carnet electoral" <sup>25</sup>

"El 25 de abril, la ONUSAL emitió una declaración en que informó que en general las elecciones se habían celebrado sin incidentes graves que afectaran el orden público o se presentaran irregularidades. Además, había indicios claros de un mejoramiento de las condiciones en que se celebraron las elecciones, como la organización de los centros de

---

<sup>24</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre la segunda vuelta electoral, celebrada el 24 de abril de 1994, S/1994/536, Nueva York, 4 de mayo de 1994, p.2.

<sup>25</sup> *Ibidem.*, p.3.

votación, la asignación de guías para dirigir a los votantes a las mesas de votación, las actividades de identificación en el registro electoral, el transporte público gratuito y la información oportuna suministrada la noche del 24 de abril en relación con los resultados de las elecciones. Todos estos factores, señaló la declaración, hicieron posible la mejor organización de la jornada electoral gracias a los esfuerzos conjuntos de los dos candidatos presidenciales, las instituciones políticas que presentaron sus candidaturas, el Tribunal Supremo Electoral y los países donantes"<sup>26</sup>

#### **6. Evaluación:**

Las Naciones Unidas entran en El Salvador en un momento en que el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional están en un proceso de búsqueda de la paz y como consecuencia, el mandato que tuvo que cumplir la Organización en materia electoral se determinó en el curso de esta negociación.

Consecuentemente con esto, a la ONUSAL le correspondió verificar desde las reformas electorales, el resultado de las negociaciones y los acuerdos entre las partes, hasta la transformación del FMLN de movimiento guerrillero a partido político.

El problema principal del proceso electoral salvadoreño radicó en la ausencia de un registro electoral confiable, en donde casi un tercio de la población con derecho a voto estaba excluida. Entre ellos figuraban la mayoría de las poblaciones desplazadas y repatriadas, que el FMLN consideraba su base electoral. Ante esta situación la falta de registro, aunque hubiese podido presentarse como un problema técnico, fue un problema meramente político que requirió atención especial de la ONUSAL y las demás agencias de las Naciones Unidas que colaboraron en el proceso electoral.

---

<sup>26</sup> Naciones Unidas, *Operaciones de Mantenimiento de la Paz...*, op. cit., p.45.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**  
Naciones Unidas y el proceso electoral en El Salvador

En este sentido, los observadores de las Naciones Unidas enfocaron sus esfuerzos en no sólo observar el proceso de registro sino de prestar apoyo técnico y financiero a las autoridades electorales para conseguir un registro electoral más incluyente. La labor realizada por el equipo electoral de las Naciones Unidas fue posible gracias a que disponía en el país de medios necesarios producto de la verificación de los demás puntos de la agenda de los acuerdos de paz.

La observación de la campaña contribuyó a limitar los incidentes, ya que considerando la historia político-electoral de El Salvador, estos se presentaron en un número reducido. Además, gracias a la iniciativa de la División Electoral de la ONUSAL, los partidos políticos y coaliciones firmaron pactos políticos, que contribuyeron a una actitud de mayor apertura al diálogo que generó un clima de mayor tranquilidad.

Fue de fundamental importancia la capacidad de las Naciones Unidas de desarrollar un conteo rápido en la primera vuelta, ya que permitió informar a los candidatos, las autoridades electorales y la comunidad internacional en la misma noche de las elecciones que ARENA había obtenido la mayoría relativa, sin haber conseguido ganar las elecciones en la primera ronda. La importancia de este conteo se acentuó, ya que hubo problemas en la emisión de los resultados preliminares en Tribunal Supremo Electoral. ARENA consideraba triunfador a su candidato y el FMLN no estaba de acuerdo con esta información. Las consecuencias de un debate prolongado o de un conflicto sobre la legitimidad de la segunda vuelta son incalculables en un proceso de paz tan delicado.

El caso de asistencia electoral en El Salvador no puede ser entendido si no se inserta dentro de un trabajo mucho más grande de pacificación que las Naciones Unidas venían realizando desde 1990-91. Así pues, la División Electoral de la ONUSAL no sólo verificó el proceso electoral en todas sus fases, sino que proporcionó asistencia técnica en diferentes temas y momentos del proceso.

#### Las Naciones Unidas y el proceso electoral en El Salvador

No cabe duda que Naciones Unidas logro jugar este papel en El Salvador por la credibilidad que había construido en el país a lo largo del proceso de paz y por el despliegue masivo de observadores, la preparación de los mismos, que en la mayoría de los casos llevaban meses en el territorio, y por una red de comunicaciones y de transporte, operando desde el tiempo de la guerra, funcionó muy bien el día de la consolidación de la paz.

## **Capítulo IV:**

# **"La asistencia electoral de las Naciones Unidas en México"**

### **A) Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México: ETONU-MEX.**

#### **1. Establecimiento de la misión:**

Las elecciones federales de 1994 fueron excepcionales dentro de la historia electoral mexicana por varias razones. Por un lado, se presentaban dentro de una situación política de gran tensión y polarización. La estabilidad política tan característica del sistema político mexicano durante décadas, se vio amenazada por eventos de magnitudes alarmantes como el levantamiento armado en el Estado de Chiapas y el asesinato del candidato a la presidencia del partido oficial, Luis Donaldo Colosio. La campaña electoral inició ensombrecida por estos dos eventos que inyectaron una gran incertidumbre sobre el curso que tendría el proceso electoral.

Por otro lado, las elecciones de 1994 se presentaron en un contexto político en donde la idea de fraude estaba sumamente extendida en los partidos de oposición y en algunas organizaciones sociales. Pese que se habían realizado ya un gran número de reformas electorales, las elecciones de 1988 y las grandes discusiones sobre el fraude electoral de dicho proceso estaban todavía muy presentes alimentando la polémica pre-electoral sobre la posibilidad de fraude en las elecciones de 1994.

A diferencia de elecciones anteriores, en los que solo algunos pequeños grupos (generalmente de oposición) habían sugerido la necesidad de la presencia de las

Naciones Unidas, en esta ocasión la delicada situación política, las posibilidades de confrontaciones post-electorales, el alto grado de desconfianza prevaeciente y la necesidad del gobierno y de las autoridades electorales de buscar la legitimidad por la vía de unas elecciones creffbles y transparentes, así como la credibilidad ganada por las Naciones Unidas en la observación de procesos electorales complejos como Nicaragua, El Salvador y Sudáfrica, hizo que en varios sectores de la sociedad mexicana empezara a sonar cada vez mas atractiva la idea de invitar a dicho organismo.

Producto de la situación política y de este creciente interés en la asistencia de las Naciones Unidas, la Secretaria de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral extendieron invitaciones al Sr. Horacio Boneo, Director de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y al Sr. Dong Huu Nguyen, funcionario de la misma, para que visitaran México. La visita se llevó a cabo entre el 24 de abril y el 1 de mayo de 1994. El objetivo de este primer acercamiento fue que los dos funcionarios pudieran informarse sobre el sistema electoral mexicano y los preparativos que se estaban realizando para las elecciones federales de 1994.

Adicionalmente de las presentaciones hechas por las autoridades electorales, ambos funcionarios se entrevistaron con diversas autoridades del Poder Ejecutivo, Senado, Cámara de Diputados, representantes de los partidos políticos, personalidades dedicadas a los temas electorales y con miembros de grupos de redes nacionales de observación que en ese momento estaban en proceso de formación. Es importante aclarar que cuando se extendió esta invitación todavía las reformas electorales sobre observadores electorales y visitantes extranjeros no se habían llevado a cabo, lo que provocaba falta de claridad sobre el marco normativo que condicionaría el papel de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano.

Como resultado de esta primera visita se realizó un primer informe titulado "Las Naciones Unidas y el proceso electoral mexicano: posibilidades de colaboración". En

donde se afirma que "aunque el grado de desarrollo organizacional y técnico de las autoridades electorales hacen innecesaria la asistencia técnica, se sugiere la posibilidad de una evaluación global del sistema electoral mexicano, que podría contribuir a su mejor conocimiento y credibilidad"<sup>1</sup>. Además, se expresa que de existir una petición formal por parte del gobierno, las Naciones Unidas podrían colaborar transmitiendo su experiencia en el campo de observación electoral a los grupos nacionales de observación para contribuir con esto a que esta actividad se realizara de la manera más profesional y adecuada posible.

El 10 de Mayo de 1994, el Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) de México dirigió una nota al Secretario General de las Naciones Unidas, solicitando que la organización "coadyuve [al proceso electoral mexicano], propiciando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que les soliciten y que estarán presentes durante la jornada electoral federal de 1994, para asegurar su profesionalidad, independencia e imparcialidad"<sup>2</sup>

En respuesta a esa solicitud, los Sres. Horacio Boneo y Dong Nguyen, visitaron nuevamente México entre el 12 y 17 de mayo de 1994 con el fin de identificar la existencia y el potencial interés de grupos de observadores mexicanos en recibir tal apoyo por parte de las Naciones Unidas, y de esta manera definir posibles modalidades de trabajo conjunto para la asesoría técnica.

Durante su visita se determinó que desde 1988 ya existía una experiencia de observación electoral, tanto a nivel estatal como federal. Al respecto, los funcionarios de las Naciones Unidas llevaron a cabo reuniones con Alianza Cívica, organización que

---

<sup>1</sup>Naciones Unidas, Unidad de Asistencia Electoral, Las Naciones Unidas y el proceso electoral Mexicano - Posibilidades de colaboración, 2 de mayo de 1994, p.2.

Esta recomendación es posteriormente retomada por el gobierno mexicano al solicitar que se realizara un estudio legal del sistema electoral mexicano.

<sup>2</sup>Carta del Dr. Jorge Carpizo, Secretario de Gobernación, al Secretario General de las Naciones Unidas, Oficio No. SG/0089/94, 10 de mayo de 1994.

había realizado observación anteriormente. Para los comicios presidenciales del 21 de agosto de 1994, un número significativo de grupos se había constituido en Alianza Cívica/Observación 94, cuyo objetivo era vigilar el proceso electoral de 1994 en su conjunto. "Aun cuando Alianza Cívica 94 [era] el único grupo formalmente establecido a la fecha para hacer la observación electoral [existía] interés por parte de otros grupos en organizar redes nacionales de observadores o en participar en otras formas en la observación del proceso electoral".<sup>3</sup>

Los funcionarios de las Naciones Unidas efectuaron un gran número de reuniones con los coordinadores de Alianza Cívica, y se entrevistaron con otros grupos potencialmente interesados en la observación electoral, realizando durante todo el proceso reuniones con las autoridades del IFE. Sobre la base de toda la información reunida en estas sesiones de trabajo se preparó un programa de las labores a realizar por un pequeño equipo de asesores con experiencia en operaciones de observación electoral. De esta manera se creó el Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX), que desde principios de junio de 1994 desarrolló la función de proporcionar asistencia técnica a los grupos de observación nacional.

## **2. Mandato de la misión**

La función básica de ETONU-MEX fue la de prestar apoyo técnico a los grupos de observación nacional, ofreciendo la experiencia adquirida en las operaciones de asistencia electoral realizada por las Naciones Unidas en casi cincuenta países. En ese contexto ETONU-MEX subrayó desde el inicio de su labor "que no efectuaría evaluaciones, calificaciones ni comentarios sobre el desarrollo del proceso electoral y

---

<sup>3</sup>Naciones Unidas, Unidad de Asistencia Electoral, Posibilidades de apoyo a organizaciones no gubernamentales de observadores en México. Nueva York, 23 de mayo de 1994, p.1 y 2.

sus resultados"<sup>4</sup>, enfatizando siempre que eso sería de la exclusiva responsabilidad de los grupos de observación nacional.

La labor de ETONU-MEX se desarrolló en dos etapas. En una primera, que comenzó a principios de junio de 1994, ETONU-MEX se constituyó en el Distrito Federal con nueve especialistas (Ver cuadro 1) en materia de observación electoral a saber: Metodología de la Observación Electoral; Educación Cívica; Operaciones; Logística; Análisis de Medios; Enlaces con Grupos de Observación Nacional y Presupuesto, además del Coordinador del Equipo y el Asesor Político, a fin de proporcionar asesoría en tales asuntos a los grupos de observadores registrados. A este equipo central se añadieron posteriormente dos especialistas en conteo rápido. Finalmente en una segunda etapa en julio de 1994, se integraron 33 asesores en observación electoral, quienes se desplegaron en cada uno de los Estados de la República Mexicana.

MIEMBROS DEL EQUIPO TÉCNICO CENTRAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO (ETONU-MEX)		Cuadro 1
Dong Huu Nguyen	Coordinador General de la Misión	
Aracelly Santana	Asesor Político	
Francesco Manca	Enlace con Grupos de Observación Nacional	
Peter Harris	Asesor de Operaciones	
Juan José Toharia	Asesor de Conteo Rápido	
José Antonio Vera	Asesor de Conteo Rápido	
Aparna Merhotra	Asesor de Presupuesto	
Robert Drew	Asesor de Metodología de Observación Electoral	
Jacques Carrio	Asesor de Educación Cívica	
Leticia Martínez	Asesor de Logística	
Raquel Cohen	Asesor de Análisis de Medios	

Desde el inicio de la misión, ETONU-MEX llevó a cabo entrevistas detalladas con cada grupo de observación nacional sobre el apoyo requerido. Bajo la asesoría de las Naciones Unidas se analizaron los planes para una adecuada observación electoral, así como su potencial para un efectivo despliegue a nivel nacional. Posteriormente se fijó

<sup>4</sup>Naciones Unidas, ETONU-MEX. Síntesis del mandato del Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México. México, D.F., 8 de agosto de 1994, p.2.

un plan estratégico para cada grupo observador para lograr especificar todos los pasos de la observación electoral y los recursos que se necesitarían para ello.

Además de la asesoría técnica, ETONU-MEX contribuyó a la precisión de presupuestos, con base en las prioridades establecidas por cada grupo observador para la observación electoral. El apoyo financiero varió de acuerdo con las necesidades de los diferentes grupos y los recursos disponibles en el "Fideicomiso para la Observación Electoral de las Naciones Unidas", a través del cual se financió la misión. En el caso de aquellos grupos de observación nacional que reunieron las condiciones para ejecutar una observación electoral global, la asistencia financiera fue mayor. Mientras que los que tenían una capacidad de cobertura parcial o con menos necesidad de apoyo financiero, la ayuda que se les otorgó fue mas limitada. No obstante, el financiamiento otorgado fluctuó en general entre el 15 y el 20% del presupuesto total para la observación presentado por cada grupo.<sup>5</sup>

Una vez establecida la capacidad de desarrollo de una red nacional, y de haberse verificado la existencia de filiales locales de los Grupos de Observadores Nacionales, ETONU-MEX continuó proporcionando asesoría técnica en la medida que fue requerida, añadiendo a el equipo central asesores electorales distribuidos en cada una de las 32 entidades federativas del país.

---

<sup>5</sup>*Ibidem.*, p.2.

## **B) Marco Normativo**

México inicia un proceso de reformas políticas en 1977, dando lugar a la sucesión de diferentes reformas de las leyes electorales. En 1988 México vivió la elección presidencial más competitiva de su historia contemporánea que hizo evidente la necesidad de un nuevo marco normativo, dándose lugar a un largo proceso de debate político en torno a la naturaleza de los cambios que debían realizarse.

En 1989 se presentó una iniciativa al Congreso para procurar una nueva ley electoral que fue promulgada en 1990. Los cambios principales de esta legislación fueron la creación del IFE y la redefinición de atribuciones del Tribunal Supremo Electoral. El primero fue diseñado como el órgano encargado de organizar elecciones y regular el comportamiento de partidos políticos. El segundo fue establecido como la autoridad de última instancia en el arbitraje de las demandas legales en la materia.

Posteriormente, en agosto de 1993 se reformó la ley en diversos aspectos con el objeto de dar cabida a: 1) la formación de un nuevo registro electoral, 2) la derogación de la cláusula de gobernabilidad, 3) el reforzamiento de la plena autoridad del Tribunal Supremo Electoral, 4) la introducción de la representación proporcional en el Senado de la República y 5) la eliminación de la autocalificación de la elección del Congreso.

Más tarde, en marzo de 1994 tuvo lugar una nueva reforma como resultado del "Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia" firmado por la mayoría de los partidos políticos el 27 de enero del mismo año. Esta modificación afectó aspectos claves del proceso electoral, incluyendo: 1) la eliminación del voto de calidad del Secretario de Gobernación en el Consejo General del IFE, 2) el cambio de los "consejeros magistrados" por los "consejeros ciudadanos" en dicho organismo, y 3) el aumento de las sanciones por la comisión de delitos electorales. Posteriormente, en las sesiones del Congreso para aprobar estas reformas se establecieron nuevas medidas para permitir la

presencia de "visitantes extranjeros" y para ampliar las responsabilidades de los observadores nacionales.

### **1. Observadores Nacionales:**

La aceptación de observadores nacionales ha sido una de las innovaciones más importantes de la nueva ley electoral al hacer posible que los ciudadanos mexicanos llevaran a cabo la observación del proceso electoral. La leyes mexicanas señalan que los individuos u organizaciones no gubernamentales que realicen observación electoral deben registrarse ante las autoridades electorales en los diferentes distritos o localidades de la República Mexicana.

Las leyes nacionales otorgan a los observadores electorales el derecho de observar las diferentes partes del proceso electoral y a emitir informes de sus actividades, aunque el contenido de estos documentos no tienen efectos jurídicos sobre el proceso electoral o sus resultados. Esto significa que de su actividad como observadores no podrá derivarse la impugnación jurídica del proceso o partes del proceso electoral. Asimismo, los observadores pueden distribuir y hacer públicos los informes de sus actividades en los medios de comunicación si así lo desean.

La observación electoral es un derecho exclusivo de ciudadanos mexicanos. Este derecho comprende la observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral.

Los observadores deben estar acreditados ante las autoridades electorales<sup>6</sup>. Esta acreditación puede solicitarse de manera individual o a través de las organizaciones no gubernamentales que realicen observación electoral. El día de la jornada electoral, el observador deberá mostrar la acreditación y el gáfete a las autoridades de la, o las casillas que se observen y del Consejo Distrital correspondiente a la hora de realizar sus actividades.

Para ser observador electoral es necesario "no ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección; no ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años posteriores a la elección"<sup>7</sup>. Además, los observadores deben asistir a los cursos para observadores realizados por el IFE o las organizaciones no gubernamentales que realicen observación electoral siempre y cuando estos se realicen bajo los lineamientos señalados por las autoridades electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) otorga el derecho de solicitar información electoral a las Juntas Locales en cualquier parte de la República Mexicana a los observadores que lo requieran para el desarrollo de sus actividades.

Los observadores electorales tienen derecho de observar la instalación de la casilla, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo de la votación en la casilla, la fijación de los resultados de la votación en el exterior de la casilla, la clausura de la casilla, la lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital, y la recepción de escritos de incidencias y protestas.

---

<sup>6</sup>En el caso de las elecciones federales de 1994, el período de acreditación fue de el 1 abril al 12 de agosto de 1994.

<sup>7</sup>Instituto Federal Electoral, Secretaría General, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1994, art. 5, p.3.

Por último, los observadores tienen la obligación de abstenerse de:

- I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones e interferir en el desarrollo de las mismas;
- II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno.
- III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidato alguno.<sup>8</sup>
- IV. Declarar el triunfo de partido o candidato alguno.

Unos cuantos meses antes de las elecciones federales de 1994, se adoptó una medida complementaria para fortalecer la labor de los observadores nacionales; se creó el "Fideicomiso para la Democracia en apoyo a las casillas rurales". Este Fideicomiso tuvo como objetivo facilitar los recursos materiales y económicos para que representantes de partidos y observadores de los grupos de observación nacional registrados ante ETONU-MEX, se desplazaran a las zonas de mas difícil acceso y pudieran realizar su labor en ellas. Esta medida se justificó en virtud de que los partidos políticos no suelen cubrir la totalidad de las casillas electorales con sus representantes, y de que dadas las condiciones geográficas del país, existe un significativo número de casillas en distritos rurales apartados a los cuales los observadores no pueden llegar con facilidad.

---

<sup>8</sup>Naciones Unidas, ETONU-MEX, *op. cit.*, p.4.

## 2. Visitantes Extranjeros

La legislación mexicana no permite la presencia de "observadores extranjeros", sino únicamente la de observadores nacionales. Sin embargo, en las reformas de 1994<sup>9</sup> se estableció la figura del "visitante extranjero", a invitación del gobierno o de las organizaciones sociales o políticas mexicanas.

Los extranjeros interesados en visitar el país para atestiguar el proceso electoral deben solicitar su registro en los consulados o embajadas mexicanas en sus respectivos países. La calidad jurídica de su presencia es únicamente la de ser invitados a visitar el país con motivo de las elecciones. Los visitantes extranjeros invitados a desarrollar estas actividades tienen la obligación de "no inmiscuirse en los asuntos políticos del país, no interferir de modo alguno en las tareas y ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral, ni en las actividades de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos, y realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable".<sup>10</sup>

Los visitantes extranjeros invitados "gozarán del apoyo de las autoridades para realizar las siguientes actividades:

- a) Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales mexicanos.
- b) Celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y sus candidatos, para obtener información respecto de las organizaciones políticas con el consentimiento de las mismas."<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Este acuerdo fue aprobado hasta el 18 de junio de 1994.

<sup>10</sup>Instituto Federal Electoral, Secretaría General, Guía temática para el visitante extranjero invitado, México, 1994, art. 1, p.104 y 105.

<sup>11</sup>Instituto Federal Electoral, Consejo General, Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados: interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal, México, 18 de junio de 1994, art. 8, p.6.

c) Realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable.

Las leyes mexicanas permiten a los partidos políticos exponer a los visitantes extranjeros que estén debidamente acreditados sus planteamientos sobre el proceso electoral y la documentación que consideren pertinente sobre el mismo; así como la información sobre su organización política.

### **C) Informe de un Grupo de Expertos: Análisis del Sistema Electoral Mexicano.**

El Secretario de Gobernación de México hizo, además de la petición de que las Naciones Unidas prestara asistencia técnica a los grupos de observación nacional, la solicitud de que se realizara un estudio tanto de las reformas electorales más recientes como del proceso electoral en curso. Consecuentemente, las Naciones Unidas encomendó esta misión a el Dr. Cecilio Ortiz Blanco, consejero legal del Ministerio del Interior de España, al Dr. Luis Camilo Osorio, Registrador Nacional Electoral y del Registro Civil de Colombia y al Dr. Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral de Chile. Después se sumaron a este grupo el Dr. Gustavo Villamil y el Dr. Cesar Tulio Gómez Velázquez, funcionarios técnicos de la Registratura del Estado Civil de Colombia.

Este grupo de expertos laboró desde el 28 de junio hasta el 9 de julio de 1994, con el objetivo de "preparar un análisis detallado del régimen electoral mexicano, con particular énfasis en su grado de transparencia."<sup>12</sup> Una vez constituido, el grupo de expertos procedió a analizar y discutir las leyes mexicanas en materia electoral, así como los procedimientos administrativos realizados por los organismos electorales. Posteriormente, los integrantes de esta misión se reunieron con los partidos políticos, y

---

<sup>12</sup>García, Juan Ignacio, *et. al.*, Análisis del Sistema Electoral Mexicano - Informe de una misión de expertos, México, 20 de julio de 1994, p 1.

otras organizaciones sociales relevantes para poder confeccionar el informe técnico que se les había solicitado.

El informe sobre el análisis del sistema electoral mexicano que elaboraron los expertos de las Naciones Unidas se centró en los siguientes puntos: a) las reformas electorales más recientes, b) la estructura de la organización electoral, c) los procedimientos establecidos para la verificación del registro electoral, d) la normatividad sobre los procedimientos y garantías del proceso de emisión del sufragio, e) la difusión de los resultados electorales, f) las garantías impugnatorias, y g) el análisis de la legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos.

Como resultado del trabajo realizado, la misión de expertos concluyó, entre otras cosas, que la reforma electoral ha transformado al conjunto de instituciones electorales de manera muy profunda, "hasta el punto que se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía."<sup>13</sup> No obstante, que este proceso de ciudadanización operado al interior de las autoridades electorales, "no parece que haya permeado suficiente, salvo excepciones, en la propia sociedad que en la postre es la destinataria última"<sup>14</sup>.

En lo referente al padrón electoral, la misión expresó que los logros obtenidos en esta materia en México "se tratan de los más significativos que se hayan obtenido en el ámbito internacional, con una población y una situación de partida con las características de las existentes en la realidad mexicana"<sup>15</sup> Esta afirmación fue posteriormente utilizada por el gobierno como respuesta a críticas de la oposición sobre el padrón.

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*, p.32.

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*, p.33.

El número elevado de casillas es un aspecto del sistema electoral mexicano que según la opinión de la misión, es positivo en el sentido que el lugar de emisión del voto es probablemente más cercano al elector por lo que podría incrementarse el nivel de votación. No obstante, este aspecto tiene su parte negativa al representar un obstáculo para cubrir todas las casillas por parte de los partidos políticos, lo que a su vez provoca un menor control de la jornada electoral. Sumado a esto, el elevado número de casillas puede tener un impacto importante en la rapidez de la difusión de los resultados preliminares que es poco predecible.

En lo referente a la posibilidad del voto múltiple o al voto realizado por ciudadanos sin derecho, el análisis de la misión concluyó que el proceso de credencialización realizado junto con el sistema informático de la lista nominal y la correcta utilización de la tinta indeleble hace sumamente difícil la suplantación de personas y el ejercicio del sufragio más de una vez.

El grupo de expertos afirmó que "en términos generales puede afirmarse desde la perspectiva legal, que el proceso electoral mexicano se encuentra regulado con un alto grado de detalle, en todas y cada una de sus fases, tal y como corresponde a un proceso de tal naturaleza, lo que no impide que pueda definirse como un proceso en el que se han creado muchas susceptibilidades, pero también se ha rodeado de garantías abundantes. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la redacción de la norma en sí misma no presupone que la situación de hecho que pretenda regular y la finalidad que persiga vaya a discurrir por los cauces preestablecidos y pretendidos."<sup>16</sup>

Por último, los expertos concluyeron que "la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. La participación de representantes de los partidos políticos en cada una de las casillas, un desempeño imparcial y profesional de los observadores, una adecuada cobertura informativa por

---

<sup>16</sup>*Ibidem.*, p.37.

los medios de difusión son posibilitados, pero no asegurados, por la estructura electoral analizada. Corresponde a los partidos y a la ciudadanía que el conjunto funcione".<sup>17</sup> En este sentido, hay que mencionar que las Naciones Unidas expresaron que la existencia de una normatividad adecuada es una condición necesaria para que se lleven a cabo comicios limpios y justos, pero no es suficiente por si mismo.

**D) Desarrollo de la misión: observación electoral por los grupos de observación nacional adscritos a la asistencia técnica de las Naciones Unidas.**

El Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México informó el 23 de mayo de 1994 que aquellos grupos de observación electoral que tuvieran interés en contar con el apoyo de las Naciones Unidas debían entregar un documento en donde se esbozara el tipo de organización que era, sus antecedentes en materia de observación electoral, su personalidad jurídica, el número de personas vinculadas a la organización, sus objetivos en cuanto a la cantidad de observadores y una descripción detallada sobre sus pretensiones de observación. Además de la forma en que cada organización pensaba financiar estas actividades, y la metodología que se pretendía utilizar.

A partir de esta información el Sr. Dong Huu Nguyen, Coordinador de ETONU-MEX y Horacio Boneo, diseñarían las reuniones de trabajo que fuesen necesarias para completar los datos sobre cada grupo observador. Durante estas reuniones también se recabaría "información sobre las características de apoyo necesario a efectos de planificar el despliegue del equipo técnico y facilitar la negociación de contribuciones al Fideicomiso para la Observación Electoral vinculadas al proceso electoral en México"<sup>18</sup>

Como resultado de este proceso, quince organizaciones no gubernamentales que pretendían realizar observación electoral quedaron adscritos a la asesoría del Equipo

---

<sup>17</sup>*Ibidem.*, p.38.

<sup>18</sup>Naciones Unidas, Unidad de Asistencia Electoral, Posibilidades de apoyo a organizaciones..., *op. cit.*, p.7.

Técnico de las Naciones Unidas (ver cuadro 2). Posteriormente en Julio de 1994, uno de los grupos de observadores, la Fundación para la Democracia, informó a ETONU-MEX que no realizaría la observación electoral. Las restantes catorce organizaciones de observadores junto con el Equipo Técnico de las Naciones Unidas trabajaron detalladamente en las diferentes etapas de la organización de la observación.

Cuadro 2

**GRUPOS DE OBSERVACIÓN NACIONAL ADSCRITOS**

**LA ASESORÍA DE LAS NACIONES UNIDAS<sup>19</sup>**

1. Alianza Cívica 94
2. Asociación Cultural Gran Logia "Valle de México"
3. Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C. (ANCIFEM)
4. Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL)
5. Centro de Estudios y Promoción Social, A.C. (CEPS)
6. Club de Rotarios (Distrito Rotario de la Ciudad de México)
7. Colegio Nacional de Licenciados en Administración (CONLA)
8. Comisión Mexicana de Derechos Humanos
9. Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
10. Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A.C. (CONEPOD)
11. Frente Mexicano Pro Derechos Humanos
12. Fundación para la Democracia<sup>20</sup>
13. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. (IETD)
14. Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM)
15. Presencia Ciudadana Mexicana, A.C.

**1. Propuestas de observación:**

En un primer momento, las propuestas de la mayoría de los Grupos de Observación Nacional, reflejaron planes de observación ambiciosos que incluían un amplio despliegue de observadores, una cobertura casi global del territorio nacional, además de un análisis de la cobertura del proceso electoral por parte de los medios de comunicación masiva (ver cuadro 3). Es decir, que "había una seria desarticulación entre su propuesta y su capacidad organizativa real de llevarla a cabo, si se tomaba en consideración sus limitaciones organizativas y los escasos recursos materiales

<sup>19</sup>Cuadro realizado con base en:

Pérez Fernández del Castillo, Germán [comp.], Elecciones a Debate 1994: testimonio y juicio de los observadores, los resultados finales, Edit. Diana, México, 1994, 264p.

<sup>20</sup>La Fundación comunicó a ETONU-MEX en julio de 1994 que no realizaría la observación electoral.

disponibles a su alcance. Todo lo anterior apuntaba a la ausencia de un plan estratégico para llevar a cabo su acción. No obstante, se debe subrayar, el interés de casi todos los grupos de observación nacional de corregir estas deficiencias para así ejecutar su labor en forma profesional".<sup>21</sup>

Desde un comienzo, se determinó que los grupos de observación nacional se perfilaban como activos participantes en el proceso electoral. Un elemento constante en todos ellos, fue el reconocimiento de que su actividad ayudaría a una cierta transparencia y limpieza en el proceso electoral. Además, consideraron su labor como un incentivo para una mayor participación ciudadana en las elecciones. Cabe anotar, que algunas propuestas de observación se perfilaba una intención de carácter parcial.

Cuadro 3	
<b>PROPUESTA ORIGINAL PARA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LOS GRUPOS DE OBSERVACIÓN NACIONAL</b>	
Grupo de Observación:	Tarea a ejecutarse:
Alianza Cívica 94	Educación cívica, análisis de cobertura de las elecciones en los medios, metodología para capacitación de observadores, imparcialidad de autoridades electorales, uso indebido de recursos públicos, campaña electoral, irregularidades electorales, conteo rápido, jornada electoral.
Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM)	Análisis de cobertura de las elecciones en los medios, metodología para capacitación de observadores, campaña electoral, jornada electoral.
Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL)	Metodología para capacitación de observadores, jornada electoral.
Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS)	Metodología para capacitación de observadores, irregularidades, jornada electoral.
Club Rotarios D.F.	Jornada electoral
Colegio Nacional de Licenciados en Administración (CONLA)	Metodología para la capacitación de observadores, campaña electoral, jornada electoral.
Comisión Mexicana de Derechos Humanos	Imparcialidad de autoridades electorales, irregularidades electorales.
Consejo Nacional de Egresados en Posgrado en Derecho (CONEPOD)	Metodología para la capacitación de observadores, jornada electoral.
COPARMEX / Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS) <sup>22</sup>	Metodología para la capacitación de observadores, irregularidades electorales, conteo rápido, jornada electoral.
Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos	Jornada electoral

<sup>21</sup>Entrevista con el Dr. Francisco Manca, Enlace con Grupos de Observación Nacional, Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México, Nueva York, 26 de mayo de 1995.

<sup>22</sup>La CRAS y la COPARMEX colaboraron conjuntamente en la observación electoral.

Fundación para la Democracia	Jornada electoral
Asociación Cultural Gran Logia "Valle de México"	Análisis de cobertura de las elecciones en los medios, imparcialidad de autoridades electorales, uso indebido de recursos públicos, campaña electoral, irregularidades electorales, jornada electoral.
Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)	Metodología para la capacitación de observadores, imparcialidad de autoridades electorales, jornada electoral.
Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM)	Metodología para capacitación de observadores, imparcialidad de autoridades electorales, campaña electoral, irregularidades electorales, conteo rápido, jornada electoral.
Presencia Ciudadana	Conteo rápido y jornada electoral.

## 2. Preceptos de la observación

La labor de asesoría suministrada por ETONU-MEX se fundamentó en una serie de preceptos que permitieron distinguir entre la propuesta de observación electoral de cada grupo de observación electoral y la capacidad real de llevar a cabo tal propuesta. Es decir, que se distinguió entre lo que los grupos de observación electoral querían hacer y lo que podían hacer. Dentro de este contexto, ETONU-MEX planteó criterios específicos para llevar a cabo la observación, que incluyeron:

- a) capacidad de cobertura nacional
- b) organización y logística
- c) capacitación de observadores y metodología para la observación
- d) análisis de la cobertura del proceso electoral por parte de los medios de comunicación
- e) análisis de la campaña electoral.

Con base en estos criterios cuatro de los catorce Grupos de Observación Nacional cumplían la mayoría de los requisitos para llevar a cabo la observación electoral, a saber: Alianza Cívica 94, Organización Nacional Electoral del Magisterio (ONOEM), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), y Centro de

Estudios y Promoción Social (CEPS). Posteriormente se añadió otro grupo: Presencia Ciudadana. El resto observaría la jornada electoral de una forma parcial de acuerdo con sus posibilidades.

Como producto del análisis realizado entre las organizaciones y el ETONU-MEX se llegó a una mayor precisión de las prioridades en la labor de cada grupo. Esta definición se fundamentó en un examen de su estructura, capacidad organizativa, funciones, acceso a recursos humanos y materiales, presupuesto y, en general, su preparación preliminar para realizar la observación electoral. Se determinó que el estado de preparación y el acceso a recursos eran elementos primordiales para ejecutar la observación. ETONU-MEX enfatizó a través de todo este proceso que la asesoría técnica y financiera sería proporcionada en relación directa a las capacidades reales de las organizaciones no gubernamentales mexicanas de hacer observación electoral.

Aun cuando en varias ocasiones ETONU-MEX planteó la posibilidad de coordinación efectiva entre los grupos de observación electoral en base a un aglutinamiento de fuerzas, ese proceso no se hizo realidad dada la complejidad de las relaciones entre los grupos y del contexto político mexicano. Se anota en este sentido que tal coordinación hubiera requerido acuerdos difíciles de lograr en la coyuntura de desconfianza en la cual se presentaron las elecciones federales de 1994. Sin embargo, cabe señalar que algunos de los grupos establecieron relaciones puntuales de cooperación.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>La Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) realizaron sus actividades conjuntamente. Al igual que la Academia Mexicana de Derechos Humanos y Alianza Cívica Observación 94. El Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL) y la COPARMEX aunque tuvieron actividades separadas, se apoyaron mutuamente en intercambio de información. El Club de Rotarios, la Asociación Cultural Gran Logia de México, la Fundación para la Democracia, Presencia Ciudadana, y el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos conformaron el "Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral" producto del cual se realizó el "Manual de Metodología Común para la Observación del Proceso Electoral" que dichas organizaciones utilizaron a la hora de realizar sus actividades.

### 3. Financiamiento

El financiamiento otorgado a los Grupos de Observación Nacional a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el presupuesto global de la misión incluyendo aquel destinado para la labor preliminar de asistencia electoral ascendió a US\$4'754,625. El presupuesto abarcó cinco rubros importantes:

- a) Consultores internacionales y expertos nacionales, incluyendo Voluntarios de las Naciones Unidas y costos de viaje dentro del país. Este rubro ascendió a US\$1'016,795 o sea, el 21 % del presupuesto global.
- b) Personal administrativo de apoyo. Este rubro ascendió a US\$57,387 o el equivalente a 1.2%
- c) Subarrendamiento de oficinas, vehículos, equipo para conteo rápido, impresión de material informativo y contrato con los Grupos de Observación Nacional, lo que ascendió a US\$2'909,643 o sea el 61.2%
- d) Equipo cuyo costo ascendió a US\$720,800 o el 15.1 % y
- e) Gastos varios que ascendieron a US\$50,000 o el 1.1% del presupuesto del proyecto.

En julio y agosto de 1994 se firmaron doce <sup>24</sup> subcontratos con grupos de observación nacional adscritos a la asesoría de ETONU-MEX, cuyo monto ascendió a US\$2'516,946 lo que equivale el 52% del total del presupuesto del proyecto de asistencia electoral (Ver Cuadro 4)

---

<sup>24</sup>A las siguientes organizaciones no se les entregó asistencia financiera solo técnica: Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM), y Club de Rotarios.

Cuadro 4

**MONTO DE FINANCIACIÓN SUMINISTRADO A CADA  
GRUPO DE OBSERVACIÓN NACIONAL<sup>25</sup>**

<b>Grupo Observador</b>	<b>Tarea a ejecutarse:</b>	<b>Financiamiento: (U.S. \$)</b>
Alianza Cívica 94	Metodología para la observación, jornada electoral, y conteo rápido.	1'331,000
Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM)	Jornada electoral.	59,122
Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS)	Metodología para la observación y jornada electoral.	99,988
Colegio Nacional de Lic. en Admón. (CONLA)	Metodología para la observación y jornada electoral.	155,000
Comisión Mexicana de Derechos Humanos	Imparcialidad de autoridades electorales. <sup>26</sup>	99,650
Consejo Nacional de Egresados en Posgrado en Derecho (CONEPOD)	Metodología para la observación, jornada electoral y conteo rápido.	349,800
Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS)	Jornada electoral.	43,912
Frente Mexicana Pro- Derechos Humanos	Jornada electoral.	29,967
Academia Mexicana de Derechos Humanos	Análisis de cobertura de las elecciones en los medios.	99,650
Instituto de Estudios para la Transición Democrática	Metodología para la observación y jornada electoral.	20,805
Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL)	Jornada electoral.	29,550
Presencia Ciudadana	Conteo rápido.	297,352

#### 4. Realización de la observación.

La observación electoral que realizaron los grupos de observación nacional puede ser analizada desde el nivel de cobertura que esta presenta. El nivel de cobertura de una observación se analiza a su vez, en términos de la cobertura cronológica, geográfica o temática de esta.

La cobertura cronológica realizada por los grupos de observación nacional en México fue en extremo limitada. Este factor se debe en parte a la tardía organización de los

<sup>25</sup>Cuadro realizado con base en:

Entrevista con el Dr. Francesco Manca, Enlace con Grupos de Observación Nacional, Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México, Nueva York, 26 de mayo de 1995.

<sup>26</sup>Tarea a ejecutarse después de las elecciones

grupos de observación nacional. "En la mayoría de los casos tanto las organizaciones centrales como los grupos a nivel estatal solamente comenzaron a funcionar con efectividad a fines de julio de 1994, o sea un mes antes de las elecciones. Algunos de los restantes grupos se organizaron aún mas tarde".<sup>27</sup>

En lo que respecta a la cobertura geográfica, la mayoría de los grupos de observación nacional no presentaron en las etapas pre-electorales homogeneidad, lo que provocó gran desigualdad en la información recibida. "Por el contrario, durante la jornada electoral, en la cual todas las organizaciones centraron sus esfuerzos la cobertura fue mucho mas adecuada"<sup>28</sup>, no obstante que sólo cinco de las catorce organizaciones observaron las elecciones en toda la República Mexicana.

En lo que respecta a la cobertura temática realizada por los grupos de observación nacional se repite la tendencia de una cobertura limitada, ya que a pesar de que algunas de las organizaciones, como Alianza Cívica Observación 94, desarrollaron unas cuantas actividades de observación previas, la mayoría de los grupos de observación nacional se enfocaron a la observación de la calidad de la jornada electoral. Por lo que otros aspectos importantes de una observación integral como el cohecho, la presión del voto, el rasmiento, la imparcialidad de las autoridades, aunque fueron parte del debate pre/post-electoral no fueron observados de manera sistemática.

Alianza Cívica Observación 94, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) junto con la Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS), la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM), y Presencia Ciudadana Mexicana, "fueron los cinco grupos apoyados por ETONU-MEX que efectuaron conteos rápidos, utilizando muestras y metodologías adecuadas, como

---

<sup>27</sup>Horacio Boneo y Francesco Manca, La observación integral de un proceso electoral, Conferencia presentada en: Jornadas de Análisis de las metodologías relacionadas con el proceso electoral de 1994, organizado por el IFE, Oaxaca, 17 de noviembre de 1994, p.1.

<sup>28</sup>*Ibidem.*, p.5.

pudo comprobarse por la excelente aproximación de los resultados proyectados a los resultados finales. [...] Uno de los grandes logros de la observación realizada en las elecciones federales de 1994 es la de haber incorporado los conteos rápidos a la escena electoral mexicana en forma permanente."<sup>29</sup>

#### **D. Evaluación.**

Es importante aclarar que la pretensión de este trabajo no es evaluar ni el proceso electoral mexicano, ni tampoco la labor de los grupos de observación nacional, sino más bien el trabajo realizado por las Naciones Unidas en sus dos misiones en México: en un primer momento, mediante el informe de expertos y, en especial, la labor de asistencia técnica que proporcionó ETONU-MEX a los grupos de observación nacional.

En lo referente al informe "Análisis del Sistema Electoral Mexicano" la labor desempeñada a petición de las autoridades por el grupo de expertos legales proporcionado por las Naciones Unidas sirvió para tener una valoración más objetiva del marco jurídico e institucional que rige los procesos electorales en México. Cabe señalar, que sin disminuir la importancia de un estudio de carácter técnico del sistema electoral dentro del revuelto panorama político pre-electoral, hay que admitir que este fue principalmente utilizado por parte de gobierno como un elemento legitimador del proceso electoral, aun antes de la jornada electoral.

La asistencia técnica suministrada por ETONU-MEX a las organizaciones no gubernamentales que realizaron observación electoral contribuyó positivamente en los siguientes aspectos al proceso electoral mexicano:

---

<sup>29</sup>*Ibidem.*, p.6.

1. ETONU-MEX, pese a que tuvo funciones muy limitadas, producto en parte de la legislación electoral mexicana que restringió el papel que podía jugar dentro del proceso electoral, le otorgó una relevancia a las actividades de los grupos de observación nacional que sin la asistencia de las Naciones Unidas hubiera sido difícil que estas tuvieran. En este sentido es fundamental señalar que la experiencia del equipo técnico proporcionó a la observación realizada por las organizaciones nacionales una articulación técnico-metodológica<sup>30</sup> y en algunos casos un apoyo financiero sin el cual la observación no hubiera tenido la visibilidad ni el impacto que tuvo dentro del proceso electoral o hasta en algunos casos la observación no hubiera podido llevarse a cabo.
2. El desempeño de la misión fue en todo momento compatible y adecuado a la soberanía de México. ETONU-MEX trabajó siempre bajo los parámetros que permiten las leyes mexicanas, no realizando observación (derecho exclusivo de ciudadanos mexicanos) ni expresando en momento alguno evaluaciones, calificaciones ni comentarios sobre el desarrollo proceso electoral mexicano ni sus resultados, dejando esa tarea a las ONG's mexicanas. La asistencia prestada por las Naciones Unidas así como la presencia de otras organizaciones y personalidades internacionales que visitaron el país durante el proceso electoral de 1994 mostraron la importancia que puede tener la colaboración y el intercambio internacional para el desarrollo de actividades de este tipo, ayudando para que se realicen de manera mas profesional, sin que esto signifique un desmedro de la propia riqueza y experiencia del trabajo realizado por las autoridades y las organizaciones civiles mexicanas.
3. La asistencia técnica de las Naciones Unidas contribuyó a hacer que el debate electoral políticamente polarizado, dado el contexto en el cual se presentaron las

---

<sup>30</sup>La gran contribución técnica y metodológica del equipo de las Naciones Unidas fue además admitida por las ONG's en las conclusiones del seminario "La experiencia de la Observación Electoral en México", organizado por las Naciones Unidas en Veracruz, México, 10 y 11 de octubre de 1994.

elecciones, se condujera a aspectos técnico-metodológicos y menos político-ideológicos. Esto hizo que la discusión se centrara en aspectos técnicamente manejables y racionales.

El buen desempeño de la misión fue sin duda producto del alto grado de profesionalismo de sus miembros, del trabajo de los grupos de observación nacional y de la apertura de las autoridades a la presencia de las Naciones Unidas. Sin embargo, se deben mencionar algunas limitaciones que esta misión, por sus características funcionales presentó:

- El factor tiempo fue una restricción reconocida por los miembros de ETONU-MEX y los dirigentes de los grupos de observación nacional. "La corta duración de la misión evitó que se construyera una relación de confianza entre las ONG's y las Naciones Unidas. Se hizo mucho en muy corto tiempo en un contexto donde privaba la suspicacia."<sup>31</sup> La escasez de tiempo, producto de una tardía petición de asistencia, redujo el impacto de la misión sobre la observación electoral que realizaron los grupos nacionales, particularmente en los Estados.
- El hecho de que las Naciones Unidas no realicen directamente la observación electoral hace que aun cuando la organización preste asistencia metodológica con base en criterios de imparcialidad, pluralismo, profesionalidad y transparencia no implica que así lo realicen los grupos de observación nacional. Es decir, lo único que pueden garantizar es que la planeación técnica-metodológica sea correcta más no su aplicación. Sumado a esto, el hecho de que Naciones Unidas no llevaran a cabo una evaluación de la observación realizada por cada una de las organizaciones no gubernamentales hace que el trabajo quede garantizado hasta medio camino.

---

<sup>31</sup>Boneo, Horacio, Discurso de despedida de la Misión, México, 23 de agosto de 1994, p.3

Para concluir, se debe rescatar la importancia que para las Naciones Unidas tuvo esta misión al incorporar un nuevo estilo de asistencia electoral. En todos los casos anteriores las Naciones Unidas se habían encargado directamente de la observación. Esta experiencia mostró que este puede ser un tipo de asistencia eficaz para impulsar a las organizaciones e instituciones nacionales con un costo relativamente bajo y en periodos cortos, en países cuyas leyes no permitan la observación internacional y que cuenten con grupos de la sociedad civil que puedan y quieran realizar la observación electoral.

## **Conclusiones**

Las actividades de las Naciones Unidas en el área electoral corresponden a un nuevo enfoque sobre el abordaje de los conflictos en el ámbito internacional y cómo estos deben resolverse. Dos nuevas situaciones han modificado la acción política de la Organización remarcando la necesidad de suministrar asistencia electoral a los Estados Miembros: la tendencia de que los problemas se encuentran cada vez más en el interior de los países y no entre ellos, y el triunfo del paradigma del sistema democrático como la mejor forma de gobierno existente.

La asistencia electoral es una forma muy amplia y variada de acción de las Naciones Unidas que engloba actividades diversas: la organización y conducción de elecciones, en países en donde no existe historia de comicios democráticos, pasando por procesos de verificación electoral producto de negociaciones de paz como en el caso de Nicaragua y El Salvador, hasta la asistencia técnica en países donde lo que se pretende sólo mejorar o dar confianza al sistema electoral ya existente.

En los tres casos estudiados la presencia de las Naciones Unidas surge de la necesidad de disminuir las tensiones políticas al interior de los países, como demanda no sólo de la fuerzas políticas internas sino de la comunidad internacional. En el caso de El Salvador y Nicaragua la intención era evitar un enfrentamiento armado directo, que continuara derramando sangre. En México tuvo como propósito contribuir a dar credibilidad a un proceso electoral en donde abundaba la desconfianza, la polarización ideológica, y la incertidumbre.

En Nicaragua la presencia de las Naciones Unidas provocó que el resultado del proceso electoral fuera aceptado por la comunidad internacional y todos los contendientes en las elecciones de 1990, hecho inédito en la historia de ese país

centroamericano. Además, la presencia de la ONUVEN permitió lograr un mayor entendimiento entre las diferentes fuerzas políticas nicaragüenses.

El triunfo de la oposición en las elecciones nicaragüenses logró que automáticamente Estados Unidos aceptara los resultados. Quizá valga la pena reflexionar sobre la limitación que hubiera presentado la asistencia electoral si cómo Estados Unidos había anunciado no aceptaría los resultados de ganar los sandinistas. De qué sirve que todo un proceso electoral se realice de manera limpia y justa, que la comunidad internacional observe y verifiquen todas y cada una de sus etapas, si la no aceptación de una potencia hubiera continuado la guerra al interior de ese país centroamericano.

En el caso de El Salvador las ventajas de la asistencia electoral de las Naciones Unidas son las más evidentes por las magnitudes de la operación y por la diversidad de acciones emprendidas. Al igual que en el caso anterior sirvió para que se disminuyeran considerablemente las tensiones antes, durante y después del proceso electoral, para que se dieran acuerdos políticos entre las diferentes fuerzas del país y para que se aceptaran de manera unánime los resultados de las elecciones de 1994.

La División Electoral de la ONUSAL proporcionó además, asistencia técnica de enorme valía para el proceso. El registro electoral aun con muchas deficiencias resultó ser más incluyente y depurado gracias a la intensa labor de la ONUSAL y las diferentes agencias de las Naciones Unidas. Asimismo, la asistencia electoral proporcionada en varias otras esferas tales como, la educación cívica a las autoridades electorales y a la ciudadanía y la realización de conteos rápidos en las dos vueltas electorales permitieron un proceso más transparente.

En el caso de El Salvador aún cuando la asistencia electoral de las Naciones Unidas fue necesaria y eficiente, lo cierto es que también al validar los resultados del

proceso electoral de 1994 se estaba legitimando unas elecciones con serias irregularidades y donde las autoridades electorales no mostraron siempre la mejor disposición para resolverlas. Nuevamente aquí fue sumamente conveniente que el resultado de las elecciones favoreciera al partido gobernante, ya que acentuó la legitimidad del proceso aun con todas las irregularidades presentadas.

La demanda de la opinión pública de que las elecciones se realicen con base en criterios internacionales se agudizaron en 1994 como resultado de una coyuntura regional y cronológica. México, situado en una lógica de integración regional con sus vecinos del Norte, debía cubrir los parámetros internacionales de un sistema democrático. Cronológicamente, cuando se llega al caso mexicano las Naciones Unidas ya habían participado exitosamente en varios procesos electorales bajo circunstancias sumamente delicadas, como los casos de las elecciones de 1994 en El Salvador y Sudáfrica.

En este sentido el gobierno de México vió en las Naciones Unidas el instrumento más indicado de la comunidad internacional para imprimir al proceso electoral la credibilidad necesaria y para a su vez proporcionar a los grupos nacionales un apoyo financiero y metodológico que garantizara que las actividades de observación se harían adecuadamente. Asimismo, Naciones Unidas debió afinar sus mecanismos creando un nuevo tipo de asistencia que pudiera ser útil para responder a las condiciones específicas del caso mexicano.

Cabe resaltar sin embargo, que el impacto de la presencia de las Naciones Unidas fue mucho menor en el proceso electoral mexicano que en los casos de los dos países centroamericanos, entre otras por las siguientes razones:

- a) el grado de desarrollo del sistema electoral mexicano,

- b) el poco tiempo que el ETONU-MEX desarrolló sus tareas en México y,
- c) el tipo de mandato o misión que tenía encomendada en México.

La asistencia electoral de las Naciones Unidas en México contribuyó a dar más confianza a los comicios al facilitar mediante la asistencia técnica y financiera la incorporación a las actividades de observación de un gran número de ciudadanos y de organizaciones no gubernamentales de diferentes sectores y tendencias ideológicas del país. En este sentido hay que rescatar la asistencia metodológica prestada a los grupos de observación nacional para realizar sus tareas de maneras más eficiente, técnica y menos ideológica. La presencia de las Naciones Unidas en México permitió mayor visibilidad y seriedad a las organizaciones no gubernamentales.

En los tres casos estudiados los debates que se generaron al interior de los países sobre las misiones de asistencia electoral de las Naciones Unidas giran alrededor de la soberanía del Estado y de la diferencia entre la legitimidad del proceso electoral con base en el marco jurídico electoral que lo rige y el proceso electoral en sí mismo.

El marco jurídico adecuado, producto en los tres países de reformas a las leyes electorales y a las instituciones encargadas de dichos procesos, es condición necesaria para que se realicen elecciones libres y justas, pero no es suficiente en sí mismo para otorgarle legitimidad a un proceso electoral. Para ello es además necesario que estas leyes aceptadas por los contendientes se apliquen adecuadamente y que las irregularidades sean atendidas por las autoridades electorales en los términos que lo marca la ley.

El papel de la observación electoral, sea de origen internacional como en los casos de Centroamérica o nacional como en México, permite verificar que las elecciones se desarrollen según las reglas jurídico-institucionales aceptadas por los contendientes.

Consecuentemente con lo anterior, para que la observación electoral cumpla con este papel es necesaria a su vez, una correcta metodología de observación. El método de la observación, es garantía que las conclusiones de la misma estén fundadas en la coherencia entre los hechos ocurridos antes, durante y después de los comicios y no sea el resultado de posiciones y prejuicios partidistas.

En el caso de México, donde las Naciones Unidas sólo proporcionaron asistencia técnico-metodológica a los grupos de observación nacional y no la realizaron sus observadores, la garantía de que la observación se haya hecho de manera adecuada está garantizada hasta medio camino. El análisis de lo que en realidad cada organización no gubernamental realizó en el proceso electoral de 1994 rebasa las pretensiones de esta investigación, pero sin duda hay que rescatar la importancia que tuvo el introducir en México este tipo de participación ciudadana en asuntos tan importantes como garantizar la limpieza de procesos electorales.

Las Naciones Unidas con una gran variedad de formas de participación ha contribuido a dar mayor limpieza y claridad a los procesos electorales, a pesar de las limitaciones intrínsecas de cada proceso y de la misma Organización. La metodología de observación utilizada por las Naciones Unidas ha logrado satisfacer no sólo a la comunidad internacional sino también a los contendientes en cada uno de los casos estudiados.

Con base en la presente investigación se puede concluir que las misiones de asistencia electoral continuaran siendo utilizadas como instrumento de la

## Conclusiones

**comunidad internacional para imprimir a los procesos electorales el adjetivo de democráticos, especialmente en los países en vías de desarrollo.**

## **Bibliografía**

Alianza Cívica Observación 94. Guía de Visitantes Internacionales para la jornada electoral del 21 de agosto. México, 1994. 11p.

Alianza Cívica Observación 94. Manual para la observación de casillas en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994. México, julio de 1994. 45p.

Asociación Nacional Cívica Femenina. Manual de Observadores Electorales. México, D.F., 1994. 35p.

Asociación Nacional Cívica Femenina. Memoria ANCIFEM - Observación' 94. México, 1994. 23p.

Asociación Nacional Cívica Femenina. Observación Ciudadana de la Jornada Electoral. Oaxaca, México, noviembre de 1994. 9p.

Boneo, Horacio. Discurso de despedida de la Misión. México, D.F., 23 de agosto de 1994. 4p.

Boneo, Horacio, [y] Manca, Francesco. La observación integral de un proceso electoral. Conferencia presentada en: "Jornadas de análisis de las metodologías relacionadas con el proceso electoral de 1994"; organizadas por el IFE; Oaxaca, México, 17 de noviembre de 1994. 8p.

Carpizo, Jorge. Carta del Secretario de Gobernación al Secretario General de las Naciones Unidas. Oficio No. SG/0089/94; México, D.F., 10 de mayo de 1994. 1p.

Castro, Vanessa, [y] Prevost, Gary (Ed). The 1990 elections in Nicaragua and their aftermath. Rowman and Littlefield Publishers; USA, 1992. 240p.

Centro de Estudios y Promoción Social. La observación del proceso electoral 1994 en la República Mexicana. México, D.F., 31 de agosto de 1994. 22p.

Colegio Nacional de Licenciados en Administración. Manual para observadores electorales nacionales: proceso electoral federal 21 de agosto de 1994. México, 1994. 29p.

Colégio Nacional de Licenciados en Administración. Metodología para la observación nacional. México, 1994. 24p.

Confederación Patronal de la República Mexicana, Consejo Coordinador Empresarial. Desarrollo político, democracia y participación ciudadana. En ocasión de la Observación Electoral del 21 de agosto. México, 1994. 30p.

Confederación Patronal de la República Mexicana, Consejo Coordinador Empresarial. Informe sobre los proyectos de observación electoral y conteo rápido. México, agosto de 1994. 30p.

Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral. Manual de metodología común para la observación nacional del proceso electoral federal del 21 de agosto de 1994. México, Agosto de 1994. 43p.

Consejo Supremo Electoral. Reglamento sobre la Observación Internacional del Proceso Electoral. Managua, Nicaragua, 1989. 8p.

Cortés Domínguez, Guillermo. Revés electoral sandinista: la lucha por el poder. Edit. Vanguardia; Managua, Nicaragua, 1990. 394p.

Council of Freely - Elected Heads of Government. Observing Nicaragua's Elections 1989 - 1990: Report of the Council of Freely - Elected Heads of Government. The Carter Center of Emory University; Atlanta, Georgia, March 1990. 141p.

Gálvez Borrea, Víctor. "Contadora: el desafío de la paz en Centroamérica", en: Revista foro 7. Publicación del Centro de Estudios Políticos (CEDEP); Guatemala, marzo de 1987. pp.24-45.

García, Juan Ignacio, et. al. Análisis del Sistema Electoral Mexicano: Informe de un Grupo de Expertos. México, 20 de julio de 1994. 39p.

González Ruiz, José Enrique. "Los observadores en el proceso electoral nicaragüense", en: El Día. México, D.F., 21 de febrero de 1990. pp.5.

Herrera Zuñiga, René. Nicaragua: el derrumbe negociado. Los avatares de un cambio de régimen. El Colegio de México; México, 1994. 199p.

Instituto Federal Electoral. Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados; interesados en el conocimiento de las

modalidades del desarrollo del proceso electoral federal. México, D.F., 18 de junio de 1994. 8p.

Instituto Federal Electoral, Secretaría General. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, 1994. 327p.

Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral. México, [s.f.]. 30p.

Instituto Federal Electoral. Guía temática del participante en el curso para observadores electorales. México, 1994. 79p.

Instituto Federal Electoral, Secretaría General. Guía temática para el Visitante Extranjero Invitado. México, 1994. 107p.

Instituto Federal Electoral. Sistema Electoral Mexicano: Características Básicas. México, 1994. 19p.

Latin American Studies Association. Electoral Democracy Under International Pressure: The Report of The Latin American Studies Association Commission to Observe the 1990 Nicaraguan Election. University of Pittsburgh; Pittsburgh, 15 March 1990. 55p.

Méndez Asencio, Luis. Contadora. Edit. Plaza y Valdés; México, 1987. 289p.

Naciones Unidas. ABC de las Naciones Unidas. Nueva York, 1994. 324p.

Naciones Unidas. Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz. Nueva York, 1993. 60p.

Naciones Unidas. Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995. Serie de Libros Azules de las Naciones Unidas, Volumen IV; Nueva York, 1995. 649p.

Naciones Unidas. Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Notas de Información. Nueva York, 1994. 177p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Carta de fecha 5 de abril de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General. A/44/210; Nueva York, 5 de abril de 1989. 2p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Carta de fecha 6 de julio de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General. A/44/375; Nueva York, 7 de julio de 1989. 6p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Carta de fecha 6 de junio de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General. A/44/304; Nueva York, 6 de junio de 1989. 5p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Cuarto informe al Secretario General de la misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua. A/44/921; Nueva York, 22 de febrero de 1990. 17p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Declaración Conjunta de los Presidentes centroamericanos. A/44/140; Nueva York, 27 de febrero de 1989. 5p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Evolución del proceso electoral en Nicaragua: primer informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de vigilar el proceso electoral en Nicaragua al Secretario General. A/44/642; Nueva York, 17 de octubre de 1989. 20p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. A/48/590; Nueva York, 18 de noviembre de 1993. 38p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténtica y periódicas. A/49/675, Nueva York, 17 de noviembre de 1994. 34p.

Naciones Unidas, Asamblea General. La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz. Informe del Secretario General. A/44/344; Nueva York, 26 de junio de 1989. 5p.

Naciones Unidas, Asamblea General. La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz. Informe del Secretario General. A/44/344/add.1; Nueva York, 9 de octubre de 1989. 4p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Procedimientos para la paz firme y duradera en Centroamérica. A/42/521; Nueva York, 31 de agosto de 1987. 9p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Quinto informe al Secretario General de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral de Nicaragua. A/44/927; Nueva York, 30 de marzo de 1990. 24p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Segundo Informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de vigilar el proceso electoral en Nicaragua al Secretario General. A/44/834; Nueva York, 7 de diciembre de 1989. 44p.

Naciones Unidas, Asamblea General. Tercer informe al Secretario General de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar las elecciones en Nicaragua. A/44/917; Nueva York, 31 de enero de 1990. 32p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. División electoral: documento de balance de la situación pre-electoral al 20 de abril de 1994. S/1994/486; Nueva York, 21 de abril de 1994. 5p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador: Informe II de la División Electoral. S/1994/179; Nueva York, 16 de febrero de 1994. 10p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/1994/304; Nueva York, 16 de marzo de 1994. 6p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/1994/304\*; Nueva York, 23 de marzo de 1994. 7p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/1994/375; Nueva York, 31 de marzo de 1994. 8p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/1994/536; Nueva York, 4 de mayo de 1994. 5p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/25812; Nueva York, 21 de mayo de 1993. 28p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/25812/add.1; Nueva York, 24 de mayo de 1993. 2p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Informe General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/26606; Nueva York, 20 de octubre de 1993. 5p.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Nuevo informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. S/26790; Nueva York, 23 de noviembre de 1993. 23p.

Naciones Unidas, ETONU-MEX. Síntesis del Mandato del Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX). México, D.F., 8 de agosto de 1994. 5p.

Naciones Unidas, ONUCA. Las Naciones Unidas y el proceso de paz centroamericano. Juego de material de prensa; hoja de información 5; Nueva York, noviembre de 1989. 5p.

Naciones Unidas, ONUCA. Las Naciones Unidas y el proceso de paz centroamericano. Juego de material de prensa; hoja de información 6; Nueva York, noviembre de 1989. 10p.

Naciones Unidas, ONUCA. Papel de las Naciones Unidas en la desmovilización de la resistencia nicaragüense. Nueva York, julio de 1990. 6p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Acuerdos de México. Hoja de información 4; Nueva York, julio de 1991. 13p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Acuerdos de San José sobre Derechos Humanos. Hoja de información 5; Nueva York, julio de 1991. 4p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Agenda y Calendario del proceso completo de negociación. Hoja de información 6; Nueva York, julio de 1991. 2p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Bienvenidos Observadores Internacionales. San Salvador, [s.f.]. 26p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Centroamérica: esfuerzos en pro de la paz. Hoja de información 7; Nueva York, julio de 1991. 10p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Comunicado de prensa, después de la reunión de Ginebra presidida por el Secretario General, entre los representantes del Gobierno de El Salvador y los del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Hoja de información 8; Nueva York, julio de 1991. 2p.

Naciones Unidas, ONUSAL, División Electoral. Directrices para la actuación de los observadores internacionales de las Naciones Unidas: como llevar a cabo la observación electoral. San Salvador, marzo de 1994. 10p.

Naciones Unidas, ONUSAL. El papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de Centroamérica. Hoja de información 2; Nueva York, julio de 1991, 4p.

Naciones Unidas, ONUSAL. El proceso de paz en El Salvador y las Naciones Unidas. Hoja de información 1; Nueva York, julio de 1991. 4p.

Naciones Unidas, ONUSAL. Resolución 693 (1991). Hoja de información 3; Nueva York, julio de 1991. 2p.

Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Antecedentes: principales categorías de operaciones de asistencia técnica. 9236945S; [s.f.]. 3p.

Naciones Unidas, Unidad de Asistencia Electoral. Las Naciones Unidas y el Proceso electoral mexicano - posibilidades de colaboración. Nueva York, 2 de mayo de 1994. 11p.

Naciones Unidas, Unidad de Asistencia Electoral. Posibilidades de apoyo a organizaciones no gubernamentales de observadores electorales en México. Nueva York, 23 de mayo de 1994. 9p.

Organización de Estados Americanos, Secretaría General. Elecciones y Observación Electoral. Unidad para la promoción de la Democracia; Washington, D.C., 1992. 112p.

Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio. Las Elecciones Federales de 1994. Los resultados de la ONOEM. México, Septiembre de 1994. 56p.

## Bibliografía

Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio. Manual del Observador. Comité Nacional de Acción Política CNAP - SNTE; México, 1994. 36p.

Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio. ONOEM: Reporte Final. México, 24 de agosto de 1994. 41p.

Pérez Fernández del Castillo, Germán [comp.]. Elecciones a Debate 1994: testimonio y juicio de los observadores, los resultados finales. Edit. Diana; México, 1994. 267p.

Presencia Ciudadana. Esquema de la documentación básica de Presencia Ciudadana. México, [s.f.]. 28p.

Robinson, William I. A Faustian Bargain: U.S. Intervention in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post - Cold War Era. Westview Press; USA, 1992. 310p.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Paz en Centroamérica: la diplomacia de México en acción. Secretaría de Relaciones Exteriores - Fondo de Cultura Económica; México, 1988. 139p.

United Nations. A Global Agenda: Issues Before the 49th General Assembly of the United Nations. United Nations Association of the United States of America; New York, 1994. 351p.

United Nations, Centre for Human Rights. Human Rights and Elections. Professional Training Series No. 2; New York, 1994. 24p.

United Nations, Electoral Assistance Division. Electoral Assistance Activities of the United Nations System: January - June 1994. New York, [s.f.]. 14p.

United Nations, Electoral Assistance Division. Electoral Assistance Information network: from 1 January 1992 to 31 December 1993. Second Edition; New York, July 1994. 67p.

United Nations, Electoral Assistance Unit. Activities of the United Nations System in Electoral Assistance. New York, [s.f.]. 9p.

United Nations, Electoral Assistance Unit. Status of Member States' requests as of 31 december 1993. New York, 15 January 1994. 28p.

United Nations, ONUVEN. United Nations Observer Mission for the Verification of the Elections in Nicaragua (ONUVEN). New York, [s.f.], 4p.

United Nations, ONUVEN. Backgrounder: United Nations Observer Mission to Verify the Elections in Nicaragua (ONUVEN). Informal Chronology. New York, [s.f.], 3p.