

# MISIÓN DE ESTUDIO IDEA-UCAB

## Sobre las condiciones del proceso electoral 2015



## Informe preliminar

### Equipo de trabajo

#### Miembros internacionales

Sergio Bitar  
Horacio Boneo  
Rodolfo González Rissotto  
Torquato Jardim  
Percy Medina  
Jacqueline Peschard  
Daniel Zovatto

#### Miembros nacionales

Benigno Alarcón Deza  
Eugenio Martínez  
Daniel Fermín  
Juan Manuel Trak  
Pedro González Caro  
Juan Alberto Berríos  
José María Cadenas  
Luis Salamanca

**Caracas, 16 de noviembre de 2015**

**Nota:** La presente es una versión preliminar que cubre el proceso electoral hasta tres días después del inicio de la campaña (13 de noviembre de 2015), con el compromiso de producir un informe de seguimiento que abarque los eventos posteriores hasta la jornada

## SUMARIO EJECUTIVO

Ante la negativa del CNE a la participación de algunas organizaciones que tradicionalmente desempeñan el rol de observar elecciones, como la Organización de Estados Americanos o la Unión Europea, es probable que el único organismo internacional intergubernamental presente en el país el 6D sea Unasur. En este contexto es relevante la presencia de un organismo como IDEA Internacional en alianza estratégica con la UCAB, con el propósito de documentar de manera confiable y detallada para Venezuela y el mundo las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo el proceso electoral. De cara al próximo proceso electoral del 6D, se ha buscado lograr esa presencia a través del despliegue de una misión de estudio de alto nivel.

La Misión de Estudio, integrada por investigadores, analistas y ex autoridades electorales con gran experiencia, analizó las condiciones en las que se desarrolla la campaña electoral y el período inmediatamente previo, a partir de un marco conceptual de la integridad electoral, desarrollado en el *Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*, elaborado por IDEA Internacional y la Fundación Kofi Annan. Se basó en entrevistas con actores relevantes, el procesamiento de informes de grupos especializados locales, como los aportes del Proyecto Integridad Electoral Venezuela del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, información proveniente de grupos nacionales de observación electoral y consultas de material bibliográfico y periodístico, compilados por el mencionado Proyecto. El trabajo de campo se desarrolló a través de dos misiones, una realizada en la última semana de octubre, y otra en la segunda semana de noviembre —que incluyeron visitas al interior del país.

El Informe que surge de las actividades desarrolladas por la Misión, contiene cinco secciones y once anexos en los que ciertos temas considerados relevantes se desarrollan con mayor detalle. Luego de una introducción que describe las características del contexto, la segunda sección define qué se entiende por elecciones con integridad, basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales. La tercera sección contiene la mayor parte del material empírico recogido, resumiéndolo en el texto principal y desarrollándolo con detalles en los anexos.

La Misión considera que la fortaleza del proceso electoral venezolano reside en el sistema automatizado de emisión y escrutinio del voto, y que su mayor debilidad está en la falta de equidad (el ventajismo oficial) de las condiciones de la competencia electoral. El informe de la Misión sostiene que el proceso electoral adolece de serias debilidades y distorsiones que afectan la integridad, transparencia y equidad del mismo; y que de no ser corregidas de manera oportuna podrían comprometer la legitimidad y credibilidad de las elecciones del 6D.

La Misión de Estudio identificó 10 debilidades y distorsiones principales, a saber: (i) cuestionamiento al procedimiento de designación de las autoridades electorales y limitada imparcialidad del CNE; (ii) registro electoral sin auditoría independiente desde 2005; (iii) dudas sobre el secreto del voto; uso indebido del voto asistido; y riesgo de confusión en la ubicación de la oferta electoral en el tarjetón; (iv) marcada inequidad en la competencia electoral: uso de los recursos del Estado para favorecer a partidos o proyectos políticos; acceso inequitativo a los medios públicos de comunicación; y una regulación insuficiente del financiamiento de partidos y campañas; (v) negación de registro de partidos e inhabilitaciones de candidatos; (vi) injerencia indebida del TSJ en la dinámica de las organizaciones políticas; (vii) procedimientos imprecisos de resolución de los conflictos electorales; (viii) normativa inoportuna e inequitativa sobre la paridad de género en las

postulaciones; (ix) desproporcionalidad del sistema electoral; (x) vigencia del estado de excepción y su impacto en el proceso electoral. Con espíritu propositivo, la Misión sugiere 10 recomendaciones para asegurar la integridad y la credibilidad de las elecciones del 6D. Entre ellas, destacan cuatro aspectos prioritarios: que el Consejo Nacional Electoral (i) difunda pública y masivamente el carácter secreto del voto; (ii) evite el ventajismo garantizando condiciones de equidad, impidiendo el uso de recursos públicos y permitiendo el acceso equilibrado de los candidatos a los medios de comunicación durante la campaña electoral; y (iii) fortalezca y amplíe la observación electoral internacional. Y además, que (iv) el Ejecutivo nacional derogue o suspenda el estado de excepción impuesto en municipios de los estados fronterizos con el objetivo de dar plena vigencia a los derechos civiles y políticos.

La primera recomendación, de posible aplicación inmediata, consiste en la realización de una intensa campaña publicitaria por parte del CNE sobre el secreto del voto. Si bien este aspecto está garantizado, existe una percepción generalizada entre los ciudadanos de que no es así. De ahí la importancia de una campaña pública que fortalezca la certeza del carácter secreto del voto.

La segunda recomendación está dirigida a evitar el ventajismo, garantizando condiciones de equidad. El ventajismo electoral (la existencia de reglas de juego desiguales para los participantes) en favor del oficialismo sigue siendo uno de los elementos principales que afecta la calidad de las elecciones en Venezuela. Ello junto a una legislación electoral muy débil en relación con esta temática y un ente rector electoral que a la fecha no ha ejercido a plenitud sus atribuciones y su responsabilidad en esta materia. La Misión ha podido observar diversas conductas que evidencian el uso y abuso de los recursos públicos, y en concreto, candidatos junto a funcionarios en actos de campaña electoral usando incluso cadenas audiovisuales. Considera que durante la campaña, el CNE, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, de conformidad con la Ley Orgánica de Procesos Electorales y la Ley contra la Corrupción, deben actuar de manera firme y coordinada para sancionar oportunamente a quienes utilicen los bienes públicos para favorecer a organizaciones políticas. En este contexto, la Misión solicita al CNE no ser indiferente ni pasivo ante el incumplimiento de las normas electorales sobre este tema, recomendándole tomar con urgencia todas las medidas necesarias para evitar que distintos actos de gobierno puedan utilizarse con fines proselitistas, tales como inauguración de obras, entrega de ayudas sociales, distribución de bienes y alimentos, etc.

La tercera recomendación es fortalecer y ampliar la observación electoral internacional. La Misión lamenta que el CNE no haya invitado a organizaciones internacionales de reconocido prestigio, con una probada experiencia, profesionalismo e imparcialidad en el ámbito de la observación electoral, como es el caso de la OEA y la UE. Su presencia en el país podría contribuir a dar mayor credibilidad al proceso y a sus resultados.

La cuarta recomendación, en línea del pedido formulado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, es que el Ejecutivo Nacional derogue o suspenda el estado de excepción que rige en los municipios de los estados fronterizos donde está vigente, lo que permitiría que las organizaciones políticas desarrollen en completa libertad actividades previas a los comicios y durante la jornada electoral, y los ciudadanos ejerzan a plenitud sus derechos civiles y políticos amparados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Dentro del decálogo de recomendaciones que proponen la UCAB e IDEA Internacional se incluyen, además, una campaña para evitar confusión entre los votantes sobre la oferta en el tarjetón electoral; aplicar de forma estricta la normativa sobre el funcionamiento y el horario de cierre de mesas; impedir el uso indebido del voto asistido; fortalecer la capacitación de los miembros de mesa; así como exigir el estricto cumplimiento de las normas que regulan las competencias del Plan República y de los coordinadores de centros de votación. También, se considera necesario que el CNE establezca, previo a la jornada electoral, un procedimiento preciso de resolución de controversias electorales.

Finalmente, el informe de la Misión exhorta al Consejo Nacional Electoral para que, en su carácter de ente rector, ejecute estas recomendaciones que contribuirán a garantizar las condiciones de integridad,

transparencia y equidad de este proceso en el que se elegirá a los miembros del nuevo Parlamento. Si hay voluntad, hay tiempo.

A juicio de la Misión, si estas elecciones se llevan a cabo en condiciones confiables para todos, se reducirán los temores, generando un ambiente favorable para la credibilidad del proceso y la aceptación de sus resultados, todo lo cual contribuiría a crear un ambiente propicio para restablecer el diálogo y favorecer la reconciliación después del 6D.

UCAB e IDEA Internacional continuarán monitoreando la marcha de la campaña electoral y que, a su cierre, se actualizará el Informe, que contendrá la evaluación de la contienda, así como una serie de recomendaciones de cara a la jornada electoral del próximo 6 de diciembre.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	ii
PRÓLOGO – <i>RP Francisco José Virtuoso, SJ</i>	2
A. INTRODUCCIÓN	4
B. CONDICIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL	8
C. SITUACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL AL INICIO DE LA CAMPAÑA	9
1. Autoridades electorales	9
2. Registro electoral	10
3. Integridad del sufragio y secreto del voto	12
3.1. Percepción sobre el secreto del voto	13
3.2. Voto asistido	13
3.3. Confusión en la boleta electoral	14
4. Condiciones de equidad de la competencia electoral	14
4.1. Uso y abuso de los recursos del Estado	14
4.2. Libertad de prensa y acceso a los medios de comunicación	15
4.3. Financiamiento de partidos y campañas	17
5. Registro de partidos y postulación de candidatos	19
5.1. Negación de registro de partidos políticos	20
5.2. Inhabilitaciones	21
6. Injerencia del TSJ en la dinámica interna de las organizaciones políticas	21
7. Resolución de conflictos electorales	21
8. Paridad de género en las postulaciones	23
9. Proporcionalidad del sistema electoral	23
10. Decretos de estado de excepción y su impacto en el proceso electoral	25
D. RECOMENDACIONES	27
1. Recomendaciones relativas a la equidad del proceso electoral	27
2. Recomendaciones relativas a la integridad del proceso electoral	29
3. Recomendaciones relativas a la transparencia del proceso electoral	30
E. REFLEXIÓN FINAL	31

## PRÓLOGO

Las elecciones parlamentarias venezolanas del 6 de diciembre de 2015 se desarrollarán en un contexto de alta confrontación entre las fuerzas políticas que apoyan al gobierno nacional y varios sectores importantes que hacen vida en la sociedad venezolana. Tal y como lo reportan diversas encuestas de opinión pública, esta situación conflictiva está envuelta —a su vez— en un ambiente generalizado de descontento social hacia las políticas públicas que el gobierno nacional desarrolla en el país.

Venimos, además, de recientes manifestaciones de violencia política, acusaciones por violaciones de derechos humanos, apresamiento de líderes opositores y la promulgación de decretos de estado de excepción en los municipios fronterizos con Colombia en varios estados del país.

En este contexto, las próximas elecciones parlamentarias alcanzan un valor estratégico fundamental, ya que servirán para legitimar una representación política nacional más ajustada a la diversidad de posiciones, intereses y motivaciones presentes en la Venezuela de hoy. Ciertamente que una nueva Asamblea Nacional así constituida puede jugar un papel clave para expresar la diversidad de tensiones presentes en la vida nacional y servir de recinto obligado para el debate institucional y el ejercicio democrático.

Sin embargo, los venezolanos vemos con preocupación cómo la aguda confrontación existente entre los dos principales actores políticos de esta contienda electoral, así como también, las dudas de una gran mayoría de electores sobre la imparcialidad del árbitro electoral y el justificado malestar generado por las prácticas ventajistas del gobierno —al colocar los recursos del Estado al servicio de la campaña electoral de sus candidatos—, entre otras muchas deficiencias del proceso electoral en desarrollo, amenazan la realización de las elecciones en paz y la credibilidad de sus resultados.

Como una contribución frente a esta situación, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), una organización intergubernamental constituida por 28 países miembros, con sede en Estocolmo (Suecia), y cuya misión es apoyar la democracia sostenible en todo el mundo, y el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, que ha venido desarrollando un amplio conjunto de estudios sobre el sistema electoral venezolano, en el marco del Proyecto Integridad Electoral, liderado por las Universidades de Sidney y Harvard, organizaron una Misión de Estudio de alto nivel, integrada por investigadores, analistas y ex autoridades electorales con gran experiencia, para analizar las condiciones bajo las cuales se está desarrollando el proceso electoral vigente y formular recomendaciones, unas de carácter urgente, para garantizar la credibilidad sus resultados, y otras de orden más estructural.

El lector tiene en sus manos el Informe de esta Misión de Estudio, producto de entrevistas con actores relevantes, el procesamiento de los informes de los grupos especializados locales, análisis de información periodística, visitas, etc. El trabajo se desarrolló en dos sesiones, una realizada en la última semana de octubre y otra en la segunda semana de noviembre de 2015.

Este Informe está dirigido en primer lugar a la sociedad venezolana, a los actores políticos de la contienda electoral y las instituciones públicas responsables de su rectoría. También a las organizaciones internacionales que en el marco de los acuerdos internacionales obligantes para el Estado venezolano están vinculadas con la estabilidad democrática y la vigencia de los derechos políticos.

Pretende, como ya se dijo, dar su contribución a través de recomendaciones de carácter urgente para garantizar la credibilidad de los resultados electorales y aliviar así las tensiones de nuestro clima político altamente polarizado y conflictivo. Al mismo tiempo, se recomiendan acciones necesarias, de carácter estructural, para fortalecer la Integridad del sistema electoral.

La Universidad Católica Andrés Bello, agradece a IDEA Internacional haberse sumado a este esfuerzo, a su director regional para América Latina y el Caribe, Daniel Zovatto y al conjunto de especialistas de otros países

latinoamericanos que formaron parte de la Misión. El trabajo realizado ha sido posible gracias a la iniciativa del Centro de Estudios Políticos de esta universidad, por lo que agradezco a su Director, Benigno Alarcón y al conjunto de especialistas que forman parte de este Centro, así como a los distinguidos especialistas venezolanos que han sido invitados para formar parte de esta misión.

**Francisco José Virtuoso, SJ**

*Rector de la Universidad Católica Andrés Bello*

## INFORME PRELIMINAR DE LA MISIÓN DE ESTUDIO IDEA/UCAB SOBRE LAS CONDICIONES DEL PROCESO ELECTORAL 2015

### A. INTRODUCCIÓN

Las elecciones parlamentarias venezolanas del 6 de diciembre de 2015 se llevan a cabo en medio de un contexto político complejo. Tras la muerte del presidente Chávez, y la posterior elección de Nicolás Maduro como Jefe de Estado, el país ha transitado hacia una grave crisis económica y social. Esta elección es un momento crítico donde la ciudadanía con esperanza aspira a profundas correcciones y una salida política pacífica a las dificultades económicas agravadas y a la polarización. En términos económicos, el precio del barril de petróleo ha caído de \$96 en julio 2014 a \$37.23 en noviembre del año en curso.<sup>1</sup> Esta situación ha reducido la capacidad del gobierno de mantener el nivel de consumo y asistencia social que hubo durante el mandato del fallecido presidente Hugo Chávez; pero también ha supuesto la imposibilidad de cumplir con sus compromisos comerciales internacionales. Consecuencia de ello ha sido la escasez de productos de primera necesidad, inflación cercana a 179%<sup>2</sup> y una contracción económica cercana a 7% del PIB para el año 2015, de acuerdo con información del FMI.<sup>3,4</sup> Con respecto a la situación social, la crisis se ve reflejada en el deterioro de algunos avances sociales logrados durante el mandato de Chávez. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada por la Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad Simón Bolívar (USB) y Universidad Católica Andrés Bello (UCAB),<sup>5</sup> los hogares en situación de pobreza por ingreso en Venezuela aumentó de 45% en 1998 a 48,4% en 2014.<sup>6</sup>

Lo anterior genera una coyuntura política crítica cuya gravedad se acentúa velozmente, la cual se expresó en episodios de protestas violentas en 2014, acusaciones sobre supuestas violaciones de derechos humanos por parte del gobierno de Nicolás Maduro<sup>7</sup>, y el apresamiento de líderes opositores como Leopoldo López, Enzo Scarano y Daniel Ceballos. En términos de la opinión pública, la crisis se refleja en una evaluación negativa de la situación del país superior a 85%, y una evaluación negativa de la gestión de Nicolás Maduro de 70%.<sup>8</sup> A esto se suma el deterioro de la institucionalidad democrática en el país. El Índice de Freedom House<sup>9</sup> da cuenta del progresivo retroceso en lo relativo a derechos civiles y políticos.

En este contexto, las elecciones parlamentarias deberían ser una válvula de escape a esas tensiones, así como una oportunidad para abrir curso a una inflexión a partir de una nueva Asamblea Nacional con legitimidad para

<sup>1</sup> Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, en <http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=45>

<sup>2</sup> “Bank of America: Inflación cerrará en 2015 en Venezuela por encima de 170%” – El Universal (16 de julio de 2015), en <http://www.eluniversal.com/economia/150716/bank-of-america-inflacion-cerrara-el-2015-en-venezuela-por-encima-de-1>

<sup>3</sup> “FMI: Venezuela sigue experimentando una profunda recesión” – El Mundo (15 de julio de 2015), en <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politica/fmi--venezuela-sigue-experimentando-una-profunda-r.aspx>

<sup>4</sup> Se utilizan fuentes secundarias debido a que el Banco Central de Venezuela no publica estadísticas oficiales desde diciembre de 2014.

<sup>5</sup> Es importante señalar que el Instituto Nacional de Estadística no publica los indicadores de pobreza desde 2013.

<sup>6</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) – Universidad Central de Venezuela, Universidad Simón Bolívar y Universidad Católica Andrés Bello, en <http://www.rectorado.usb.ve/vida/vida2014>

<sup>7</sup> Para más detalles, puede consultarse el Informe 2014/2015 *Amnistía Internacional*, pp. 461-464, disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/0001/2015/es/>

<sup>8</sup> “Encuesta Nacional Omnibus, julio-agosto 2015” – Datanálisis, en <http://puzkas.com/wp-content/uploads/2015/09/julioagosto.pdf>.

<sup>9</sup> El Índice de *Freedom House* se compone de dos dimensiones: Libertades Civiles y Derechos Políticos. Cada una de las dimensiones del índice oscila entre 1 y 7, en donde uno (1) representa el mayor nivel de libertad posible y siete (7) el menor nivel de libertad. Así, el promedio de ambas dimensiones permite clasificar a los países en tres categorías: “Libre” (1 a 2,5); “Parcialmente Libre” (3 a 5) y “No Libre” (5,5 a 7). En el caso venezolano, en 1998 el Índice de *Freedom House* era de 2,5; en 2006 era de 4, mientras que, para 2015, el índice fue de 5 puntos. Más información puede consultarse en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VkerFHYvfiU>



expresar las demandas de la mayoría y propiciar ajustes indispensables. La polarización y las dudas que expresan amplios sectores políticos amenazan la credibilidad y legitimidad de este evento electoral. Ello se ha traducido en un deterioro progresivo de las condiciones del proceso y, como consecuencia, de la confianza de los ciudadanos en el mismo.

Según los estudios realizados por el Centro de Estudios Políticos de la UCAB,<sup>10</sup> la confianza de los ciudadanos sobre el Consejo Nacional Electoral (CNE) es relativamente baja. Ante la pregunta “¿qué tanta confianza tiene usted en el Consejo Nacional Electoral?”, en el año 2014,<sup>11</sup> 55,8% respondió tener “poca o ninguna confianza” en el CNE, mientras que en 2015 el porcentaje de personas que manifestaron “poca o ninguna confianza” en el organismo electoral escaló al 63,8%.<sup>12</sup>

Es necesario acentuar, desde el comienzo, las debilidades y distorsiones que afectan la integridad del proceso electoral. Es evidente el grado de polarización en todos los planos de la vida política y social. La oposición confía en encuestas de intención de voto que indican la posibilidad de un triunfo que podría derivar en la pérdida de la mayoría del partido de gobierno en la Asamblea Nacional.<sup>13</sup> En este sentido, Henrique Capriles ha expresado que “no hay forma de que el chavismo gane las elecciones del 6D”.<sup>14</sup> Pero la oposición teme que esa eventual victoria electoral no sea reconocida o se tomen medidas que pretendan minimizar su significación política.

Si bien es cierto que en el pasado han existido triunfos de la oposición (a nivel nacional, regional y municipal) y el partido de gobierno los ha reconocido, como fue el caso del referendo constitucional de 2007, en la actualidad existen dudas y temores estimulados por el propio Presidente de la República cuando expresa:<sup>15</sup>

*La derecha nacional e internacional se está preparando para un golpe contrarrevolucionario a partir del 6 de diciembre. Ellos no se están preparando para ganar las elecciones, no [...] La*

<sup>10</sup> El Centro de Estudios Políticos es un centro de investigación adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Tiene como misión contribuir desde la academia a la construcción, fortalecimiento y progreso de la cultura ciudadana y la gobernabilidad democrática mediante la implementación de una serie de iniciativas que incluyen el diseño e implementación de programas académicos de formación ciudadana y actualización profesional para la capacitación de servidores públicos y líderes políticos y sociales, así como con la investigación, publicación y asesoría en temas relacionados con las áreas que le son propias a su competencia.

<sup>11</sup> Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello. “Estudio sobre Percepción Ciudadana de Condiciones Electorales 2014”.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> “Vicente León: La oposición aventaja en 30 puntos al chavismo” (11 de noviembre de 2015), en [http://www.el-nacional.com/politica/Vicente-Leon-oposicion-aventaja-chavismo\\_0\\_736726371.html](http://www.el-nacional.com/politica/Vicente-Leon-oposicion-aventaja-chavismo_0_736726371.html)

<sup>14</sup> “Henrique Capriles presenta estudio sobre intención de voto opositor”, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/151114/henrique-capriles-presenta-estudio-sobre-intencion-de-voto-opositor>

<sup>15</sup> “Maduro: ‘Ganaremos las elecciones parlamentarias con un récord histórico’” – BienDateao (23 de febrero de 2015), en <http://biendateao.com/maduro-ganaremos-las-elecciones-parlamentarias-con-un-record-historico/>; “Maduro: La revolución bolivariana se declara en emergencia” – *El Universal* (26 de octubre de 2015), en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/151026/maduro-la-revolucion-bolivariana-se-declara-en-emergencia>; “Gobierno de Venezuela ‘se declara en emergencia con un plan antigolpe’” – CNN Chile (27 de octubre de 2015), en <http://www.cnnchile.com/noticia/2015/10/27/gobierno-de-venezuela-se-declara-en-emergencia-con-un-plan-antigolpe>; “Presidente venezolano denuncia ‘plan golpista’ de la derecha” – *Xinhua en español* (27 de octubre de 2015) en [http://spanish.xinhuanet.com/2015-10/27/c\\_134753753.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2015-10/27/c_134753753.htm); “La oposición no está preparada para ganar, sino para dar un golpe de Estado” – Noticias24 (28 de octubre de 2015), en <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/300814/ameliach-la-oposicion-no-esta-preparada-para-ganar-sino-para-dar-un-golpe-de-estado/>; “Nicolás Maduro: Si la oposición gana ‘no entregaría la revolución’” – Perú.com (29 de octubre de 2015), en <http://peru.com/actualidad/internacionales/nicolas-maduro-si-oposicion-gana-no-entregaria-revolucion-noticia-415101>

*revolución bolivariana se declara en emergencia con un plan anti-golpe para garantizar la victoria electoral.*<sup>16</sup>

[...]

*Si se diera ese escenario, negado y transmutado [que la oposición llegara a ganar las elecciones parlamentarias], Venezuela entraría en una de las más turbias y conmovedoras etapas de su vida política y nosotros defenderíamos la revolución, no entregaríamos la revolución y la revolución pasaría a una nueva etapa [...] yo gobernaría con el pueblo, siempre con el pueblo y en unión cívico-militar.*<sup>17</sup>

Sin duda existe una mayoría de venezolanos, de uno y otro lado del espectro político que tienen posiciones moderadas, y no logran encontrar la forma de expresarse. A juicio de esta Misión, predomina una polarización con un considerable potencial de conflicto y violencia, que ya se ha manifestado en el pasado en hechos luctuosos. Neil Buhne, director del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ginebra, señaló recientemente que “la violencia se ha concentrado en países exentos de conflictos [...] tanto en Honduras como en Venezuela, las muertes violentas son diez veces mayor que el promedio mundial, el cual es de 7,4 personas asesinadas por cada 100.000 habitantes”.<sup>18</sup> Caracas aparece como la segunda ciudad más insegura del mundo, con una tasa de homicidios de 115,98 por cada 100.000 habitantes.<sup>19</sup>

En una situación como la descrita, la observación electoral internacional tendría una especial relevancia. Sin embargo, dada la negativa —por distintas razones— del Consejo Nacional Electoral a la participación de algunas organizaciones que tradicionalmente desempeñan ese rol, como la Organización de Estados Americanos o la Unión Europea, es probable que el único organismo internacional intergubernamental presente en el país sea Unasur.<sup>20,21</sup>

<sup>16</sup> “Maduro alerta que la derecha nacional se prepara para un golpe contrarrevolucionario tras el 6D” – Agencia Venezolana de Noticias (26 de octubre de 2015), en <http://www.avn.info.ve/contenido/maduro-alerta-que-derecha-nacional-se-prepara-para-golpe-contrarrevolucionario-tras-6d>

<sup>17</sup> “Nicolás Maduro advierte que gobernará “en unión cívico-militar” si gana oposición” – *El Universo* (30 de octubre de 2015), en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/30/nota/5214080/nicolas-maduro-advierte-que-gobernara-union-civico-militar-si-gana>

<sup>18</sup> “ONU: Venezuela está entre los países más violentos” – *El Nuevo País / Zeta* (8 de mayo de 2015), en <http://enpaiszeta.com/onu-venezuela-esta-entre-los-paises-mas-violentos/>

<sup>19</sup> “Por cuarto año consecutivo, San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo” – Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública, Justicia y Paz (19 de enero de 2015), en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1165-por-cuarto-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>

<sup>20</sup> Conviene destacar parte del contenido del “Convenio entre el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) para la Misión Electoral de Unasur para la elección a la Asamblea Nacional del 06 de diciembre de 2015”, suscrito el 12 de noviembre. El artículo 2, señala que “la Misión Electoral de Unasur, en el marco de las previsiones normativas del presente Convenio, acompañará al CNE en las distintas etapas y procesos del evento electoral, promoviendo el intercambio y la generación de experiencias y conocimientos en la materia, a fin de desarrollar con mejores prácticas las tareas que sus legislaciones establezcan”. El artículo 5 establece como objetivos de la Misión Electoral de Unasur “presenciar el proceso electoral, dentro del marco del respeto, solidaridad y cooperación, para la generación de conocimientos y experiencias en materia electoral, en favor de los organismos electorales de los Estados miembros de Unasur, de acuerdo con los Criterios y Normativas para la Observación y Acompañamiento Electoral de Unasur”. El artículo 6 se refiere a la composición de la Misión por: un Representante Especial designado por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur; un Coordinador General Electoral elegido por el Consejo Electoral de Unasur; los asistentes del Representante Especial y del Coordinador General Electoral, con un número máximo de dos para cada uno de ellos; y hasta cuatro autoridades o funcionarios de los organismos que conforman el Consejo Electoral por cada Estado miembro. Al momento, no estaban definidos los nombres del Representante Especial ni del Coordinador General Electoral. Por último, el artículo 22 prevé que “una vez concluido el acto de votación y conocidos los resultados electorales, la o el Representante Especial de la Misión entregará un informe preliminar a la Presidenta del CNE, sobre la actividad de Acompañamiento. El Informe contendrá un análisis del contexto legal y político, las actividades realizadas, la metodología empleada, los aspectos técnicos electorales del proceso de votación y, en particular, las auditorías presenciadas. Podrá contener sugerencias y recomendaciones que promuevan la generación de conocimientos y la divulgación de buenas prácticas en materia electoral al país anfitrión y a los organismos electorales que conforman el Consejo Electoral de Unasur. Posteriormente, la o el Representante Especial de la Misión podrá hacer público una síntesis objetiva del resultado de la

En este contexto, es relevante la presencia de un organismo internacional intergubernamental como IDEA Internacional<sup>22</sup> en alianza estratégica con la UCAB, con el propósito de documentar de manera confiable y detallada para Venezuela y el mundo las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo el proceso electoral. De cara al próximo proceso electoral del 6 de diciembre, se ha buscado lograr esa presencia a través del despliegue de una misión de estudio de alto nivel.<sup>23</sup> No es ésta una misión de observación electoral tradicional.<sup>24</sup> Se trata, en cambio, de una misión de estudio, integrada por investigadores, analistas y ex autoridades electorales con gran experiencia, que analiza las condiciones en las que se desarrolla la campaña electoral y el periodo inmediatamente previo, desde el marco conceptual de la integridad electoral,<sup>25</sup> utilizando para ello entrevistas con actores relevantes y el procesamiento de los informes de los grupos especializados locales, como los aportes del Proyecto Integridad Electoral Venezuela del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, información proveniente de grupos locales de observación electoral y consultas de material bibliográfico y periodístico, compilados por el mencionado Proyecto. El trabajo de campo se desarrolló a través de dos misiones, una realizada en la última semana de octubre, y otra en la segunda semana de noviembre —que incluyó visitas al interior del país—. <sup>26</sup> Este informe preliminar es el resultado de ambas misiones.

Este Informe contiene cinco secciones y once anexos en los que ciertos temas se desarrollan con mayor detalle. En la próxima sección se define qué se entiende por *elecciones con integridad*, basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales. La tercera sección contiene la mayor parte del material empírico recogido, estructurado en torno de algunas cuestiones percibidas como estratégicas.

Normalmente, el informe de una misión de este tipo sugiere posibles soluciones a los problemas detectados. La cuarta sección se destina a proponer esas soluciones. Algunas de ellas, no obstante la cercanía del proceso electoral del 6D, podrían mejorar su integridad, equidad y transparencia, si hay voluntad de aplicarlas. Otras son sugerencias cuya implementación sólo es posible en un plazo más largo, y podrían aplicarse para tener efecto en futuros procesos electorales. La última sección se dedica a desarrollar algunos argumentos finales.

---

experiencia de Acompañamiento. Asimismo, entregará copia del Informe a la Secretaría General de Unasur y a la Presidencia Pro Tempore de Unasur.”

<sup>21</sup> Aun así, el Tribunal Superior Electoral de Brasil se negó a integrar la misión de acompañamiento como consecuencia de la falta de concreción de las condiciones para desarrollar esa actividad, y el poco tiempo para realizar un trabajo adecuado. La nota de prensa está disponible en <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/nota-a-imprensa>. Con posterioridad, en una declaración interpretativa, anexa al convenio CNE-Unasur, el Tribunal Superior Electoral de Brasil señaló que el mandato otorgado por este acuerdo le permite evaluar el respeto por el principio de equidad en las elecciones parlamentarias. En otra declaración interpretativa, también anexa al referido convenio, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, expresó que el estatuto del Consejo Electoral de Unasur prevé misiones de observación o acompañamiento, que no se limiten únicamente a presenciar el proceso.

<sup>22</sup> El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA, por su nombre y siglas en inglés) es un organismo intergubernamental con sede en Estocolmo (Suecia), cuyos programas tienen por objeto proporcionar conocimientos a los constructores de la democracia, el desarrollo y análisis de políticas, y apoyar la reforma democrática.

<sup>23</sup> Pueden obtenerse detalles adicionales sobre la Misión de Estudio en el Anexo 1.

<sup>24</sup> En el Anexo 2 se distingue lo que es una observación electoral clásica y el concepto de *acompañamiento* utilizado por el Consejo Nacional Electoral.

<sup>25</sup> En casos específicos como el de Venezuela, la ventaja de una misión de estudio es que no requiere invitación, permiso, ni certificación de parte de las autoridades electorales, lo cual se traduce en una mayor autonomía de funcionamiento, pese a la desventaja de no poder observar de manera directa el acto comicial en sí mismo.

<sup>26</sup> Entre las actividades de la Misión de Estudio IDEA-UCAB, un grupo de sus expertos nacionales e internacionales dedicó dos días a hacer una visita de trabajo a tres estados del interior de Venezuela: Lara, Táchira y Zulia, así como a los altos mirandinos y el municipio Sucre del estado Miranda. Durante este viaje se realizaron entrevistas con alcaldes, candidatos, concejales, activistas y académicos, tanto de gobierno como de oposición.

Las posibilidades de encuentro con el gobierno o el PSUV han sido muy limitadas, a pesar de los esfuerzos de la misión para establecer esos contactos. Lo mismo aconteció con relación al Consejo Nacional Electoral, cuyo punto de vista no fue posible obtener, pese a las reiteradas solicitudes de la misión.<sup>27</sup>

## B. CONDICIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL

Desde el momento en que entraron en vigor la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1976, se han ido agregando instrumentos y acuerdos que dan mayor especificidad al significado del voto secreto e igual, y que permiten una clara comprensión de las precondiciones para sufragar en circunstancias de integridad y equidad. Las escuetas definiciones de convenios y acuerdos internacionales han sido enriquecidas por la jurisprudencia de la Corte de La Haya, y opiniones y dictámenes de organizaciones como la Comisión de Venecia. Varias organizaciones y/o proyectos han buscado sistematizar el contenido de los mismos en lo que se refiere a la integridad del proceso electoral. El Proyecto de Integridad Electoral, dirigido por Pippa Norris y basado en las Universidades de Sidney y Harvard (de la cual es parte el Centro de Estudios Políticos de la UCAB), es uno de ellos.<sup>28</sup> Por su parte, el Centro Carter, en Atlanta, mantiene una importante base de datos<sup>29</sup> sobre los estándares y obligaciones electorales incluidas en más de 200 instrumentos internacionales.

A los efectos de este estudio, nos basaremos en el *Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*, elaborado por IDEA Internacional y la Fundación Kofi Annan.<sup>30</sup> Para el Informe de la Comisión Global, las elecciones con integridad están basadas en los principios democráticos del sufragio universal e igualdad política, tal como se reflejan en acuerdos y normas internacionales, y se caracterizan por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral.<sup>31</sup> De acuerdo al citado informe, para llevar a cabo las elecciones con integridad es necesario resolver cinco problemas principales:

- Construir un estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral;
- Crear organismos electorales (OE) profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población;
- Crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que fortalezca la democracia y ofrezca seguridad recíproca a los contrincantes políticos;
- Eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria;

<sup>27</sup> Por una parte, el Secretario General de International IDEA, Yves Leterme, en correspondencia enviada el 22 de octubre desde su oficina en Estocolmo, hizo una solicitud de audiencia al Consejo Nacional Electoral. Posteriormente, se emitieron dos solicitudes adicionales por intermedio del Rector de la Universidad Católica Andrés Bello, R.P. Francisco José Virtuoso, S.J. La primera, con fecha 23 de octubre, y la segunda, el pasado 9 de noviembre. Hasta el momento de cierre de este reporte las autoridades electorales no dieron respuesta.

<sup>28</sup> El Proyecto plantea tres preguntas: ¿Cumplen las elecciones estándares internacionales de integridad electoral? ¿Qué pasa si ello no sucede? ¿Qué puede hacerse para mitigar esos problemas?, en <https://sites.google.com/site/electoralinTEGRITYproject4/>

<sup>29</sup> "Election Standards at The Carter Center", en <http://electionstandards.cartercenter.org/eos/>

<sup>30</sup> "Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo", Fundación Kofi Annan e IDEA Internacional, Estocolmo, 2012.

<sup>31</sup> El enfoque denominado ciclo electoral no sólo considera las actividades del día de la elección sino también el conjunto de actividades y procesos que tienen lugar antes, durante y después de cada elección. Al respecto, puede consultarse en el texto editado por IDEA Internacional, "Elecciones: un ciclo continuo", [http://www.idea.int/es/publications/15\\_years\\_supporting\\_democracy/a\\_continuous\\_cycle.cfm](http://www.idea.int/es/publications/15_years_supporting_democracy/a_continuous_cycle.cfm)

- Regular el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido.

Tales son los requisitos básicos o condiciones necesarias de integridad y equidad en los que se fundamentan los comentarios de la Misión de Estudio. La discusión no se estructura alrededor de los cinco puntos del Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, ya que algunas situaciones potenciales que plantearon los entrevistados involucran más de uno de ellos.

## C. SITUACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL AL INICIO DE LA CAMPAÑA

De las entrevistas y reuniones realizadas con diversos actores, así como de la consulta de material bibliográfico y hemerográfico, la Misión observó una serie de problemas que podrían afectar la equidad, integridad y transparencia de las elecciones del 6D. Estos problemas están relacionados con: (i) autoridades electorales; (ii) registro electoral; (iii) integridad del sufragio y secreto del voto (percepción sobre el secreto del voto, voto asistido y confusión en la boleta electoral); (iv) condiciones de equidad de la competencia electoral (uso y abuso de los recursos del Estado, libertad de prensa y acceso a los medios de comunicación, y financiamiento de partidos y campañas); (v) registro de partidos y postulación de candidatos (negación de registro de partidos políticos e inhabilitaciones); (vi) injerencia del TSJ en la dinámica interna de las organizaciones políticas; (vii) resolución de los conflictos electorales; (viii) paridad de género en las postulaciones; (ix) proporcionalidad del sistema electoral; y (x) decretos de estado de excepción y su impacto en el proceso electoral. A continuación, se desarrollará cada uno de estos temas.

### 1. Autoridades electorales

Como se apuntó al inicio de esta sección, entre los requerimientos señalados por el *Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*, la integridad de un proceso electoral depende de la existencia de organismos electorales profesionales y competentes. Al cumplirse esta condición, pueden gestionar con independencia e imparcialidad procesos electorales transparentes, ganándose la confianza de la población. En efecto, para que las elecciones tengan integridad se deben celebrar de manera competente, profesional y apartidista, y así deben percibir las los votantes y los actores políticos. Las instituciones clave para promover y proteger las elecciones con integridad son los organismos electorales, que deben ser profesionales e independientes, llevar a cabo procesos transparentes, y ser responsables de garantizar que las elecciones sean creíbles desde un punto de vista técnico y que la ciudadanía las perciba como un proceso libre, justo y creíble. Su trabajo abarca una amplia gama de actividades que incluye determinar quiénes pueden votar, la inscripción de dichas personas en un registro, organizar los comicios, contar y tabular los votos, así como controlar la campaña electoral, educar a los votantes y resolver los conflictos electorales.<sup>32</sup> Como puede verse, la legitimidad del órgano electoral es un elemento clave.

Es común analizar la legitimidad en dos niveles, origen y ejercicio. En las entrevistas realizadas, la Misión recogió críticas respecto a ambos tipos de legitimidad del CNE, en especial acerca de su falta de independencia e imparcialidad. En el primer caso, los comentarios se refirieron a las circunstancias de la designación. El proceso de selección de tres de los cinco rectores del CNE, llevado a cabo durante 2014, estuvo colmado de irregularidades, malas prácticas en el análisis de los candidatos y poca voluntad política. La regla prevista en el artículo 296 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que prescribe que los integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, implica que esta decisión sea producto de una negociación, con la finalidad de que los árbitros electorales gocen de una mínima legitimidad derivada del apoyo político de una mayoría calificada

<sup>32</sup> Ver nota 30, p. 26.

representada en el Poder Legislativo. La última selección de rectores del CNE, realizada entre octubre y diciembre del año pasado, se produjo sin que mediara la necesaria negociación política cuando, en una sesión extraordinaria de la Asamblea que tuvo lugar el 22 de diciembre de 2014, la bancada del gobierno propuso un listado de personas y la oposición se negó a apoyarlo. En esa misma sesión, el presidente de la Asamblea Nacional (AN), diputado Diosdado Cabello, emitió un comunicado dirigido a la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Gladys Gutiérrez, en la que solicitaba la declaratoria de omisión legislativa en el nombramiento de rectores del Consejo Nacional Electoral y procediera a su nombramiento por parte de esa instancia. Dos días hábiles después, el 26 de diciembre, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, emitió la sentencia 1865/2014 acogiendo con alguna modificación mínima la propuesta del PSUV. De acuerdo con los comentarios recogidos en las reuniones, cuatro de los rectores principales tendrían vínculos o simpatías con el partido en el gobierno, y uno —de los designados en la decisión judicial— en la oposición. En definitiva, las características del procedimiento (que se describe más extensamente en el Anexo 3) indican la ausencia de la búsqueda de un consenso suficiente que constituye el fundamento del requerimiento de una mayoría especial de dos tercios.

Existe también un decreciente nivel de credibilidad en la institución, como se mencionó en la introducción de este Informe (ver párrafo 2 de la página 5).

Las dudas con respecto a la legitimidad de ejercicio se relacionan con algunas decisiones adoptadas por el CNE que, de acuerdo con los entrevistados, sugieren su parcialidad. La Misión escuchó críticas con respecto a lo limitado de las campañas sobre el secreto del voto, la forma en que se reasignaron diputados en varias circunscripciones, la falta de disposición en proporcionar la información necesaria para la realización de auditorías de dos vías del Registro Electoral, el escaso interés en intervenir con respecto a limitaciones de la libertad de expresión que pudieran afectar la competencia electoral, negativas insuficientemente justificadas en relación con la denominación de partidos políticos que afecta su inscripción, poco interés para evitar confusiones del electorado en razón del diseño (colores de los partidos y nombres de candidatos) de la boleta electoral, la falta de un papel más activo en lo que hace a financiación de campañas y al uso de recursos estatales en el desarrollo de actividades de proselitismo en el periodo previo al inicio formal de la campaña, y el mal manejo del tema de la paridad de género. Se proporcionan detalles adicionales sobre esas críticas en las secciones subsiguientes.

## 2. Registro electoral<sup>33</sup>

El total de electores de las elecciones del 6 de diciembre será de 19.496.365, agrupados en 14.515 centros de votación que contienen 40.601 mesas de votación. Al compararse los datos del actual registro electoral con los datos del registro electoral empleado en los comicios municipales de diciembre de 2013, se identifican a 887.278 nuevos votantes.

El Registro Electoral (RE) venezolano presenta los problemas comunes de otros registros, derivados de la complejidad de actualizarlo y depurarlo. Uno de ellos es la dificultad en incorporar a los electores jóvenes. Al comenzar el operativo especial de actualización del Registro Electoral (RE) de este año, durante el mes de febrero de 2015, se calculaba que 1.899.910 menores de 25 años (si se compara el RE con los datos del archivo de venezolanos cedulados) aún no estaban inscritos en dicho Registro. Esto significa que, aproximadamente, un millón de votantes menores de 25 años no se inscribió en el RE y no podrán votar el 6D. Otro problema común de los RE es la dificultad de depurar a los fallecidos y a quienes emigran al exterior. En el caso de los

---

<sup>33</sup> Todos los datos de esta sección, basados en el Registro Electoral Preliminar publicado el 24 de julio por el CNE, fueron extraídos de la nota de prensa “10 cosas que debe saber sobre el Registro Electoral antes del 6-D” – ProDaVinci (29 de julio de 2015), en <http://prodavinci.com/blogs/10-cosas-que-debe-saber-sobre-el-registro-electoral-antes-del-6-d-por-eugenio-martinez/>



fallecidos, entre el mes de diciembre de 2013 y julio de 2015 el CNE excluyó del RE por fallecimiento o inhabilitaciones a 223.970 personas. Esa cifra está por debajo de las estimaciones de personas fallecidas durante ese periodo. En relación con los votantes que han abandonado el país (los datos de inmigración no son públicos y no pueden contrastarse con el RE) sólo pueden identificarse a 2.205 electores que, entre las elecciones municipales celebradas en diciembre 2013 y el corte del RE preliminar de las parlamentarias, cambiaron su centro de votación al exterior (y no podrán votar el 6D), mientras 2.342 personas que votaban en el exterior para los comicios parlamentarios podrán hacerlo en Venezuela. Sin embargo, puede presuponerse que un número mucho mayor de votantes que emigró del país en ese periodo no se reinscribió en su nuevo domicilio en el exterior.

Para las elecciones parlamentarias del 6D se identificó que, en total, 1.241.899 personas cambiaron de centro de votación. Estos movimientos pueden disgregarse de la siguiente manera: 484.414 personas cambiaron de centro dentro de la misma parroquia; 176.524 personas modificaron su centro de votación de una a otra parroquia del mismo municipio; 238.666 electores cambiaron de municipio; y 337.519 electores modificaron sus centros de votación cambiando de estados. No parecen datos fuera del rango de lo usual, en un país con las características de Venezuela.

El operativo de actualización del RE recibió críticas de las organizaciones que realizan contraloría electoral en el país.<sup>34</sup> La principal observación al proceso realizado por el CNE fue la ausencia de información concreta sobre la ubicación de los 1.568 puntos activados para la inscripción y actualización del padrón. Noventa por ciento de estos puntos de inscripción y actualización eran móviles y, por lo tanto, se desconocía su ubicación, ruta diaria y horario de funcionamiento.

En un elevado número de países de la región los partidos políticos y los organismos de la sociedad civil suelen desarrollar auditorías del RE. México proporciona un claro ejemplo de la profesionalidad con la que se efectúan esas tareas. Sin embargo, no es posible realizarlas en Venezuela debido a que el CNE ha decidido considerar que las direcciones —imprescindibles para la realización de esas auditorías— son confidenciales.

Un aspecto sobre el que la Misión quisiera llamar la atención es que la última auditoría al RE se realizó en 2005.<sup>35</sup> Desde entonces, sólo se revisa digitalmente cuántos electores se incluyeron y excluyeron del registro con respecto a la elección inmediatamente anterior. Además, el archivo de venezolanos cedulados no se audita desde 2003. A juicio de la Misión de Estudio, esta situación debe corregirse.

Un tema mencionado reiteradamente consiste en que en la infraestructura electoral del 6D se pueden identificar 1.184 nuevas mesas de votación en comparación con la infraestructura electoral de las elecciones municipales de 2013. En estas nuevas mesas de votación están inscritos para sufragar 367.619 electores, de los cuales 59.184 son nuevos inscritos. Entre las particularidades de algunos de estos nuevos centros que preocupaban a algunos de los entrevistados se destacaba el hecho que fueron creados en edificaciones que sirven de sede a asociaciones civiles identificadas abiertamente con el Ejecutivo Nacional.<sup>36</sup>

Pero la mayor preocupación se centra en el hecho de que 70% de esos nuevos centros de votación tienen entre una y dos mesas. De acuerdo con la opinión de los técnicos electorales de la oposición, mientras más

<sup>34</sup> “CNE debe publicar dirección exacta y horario de puntos para inscripción en el registro electoral - Súmate insiste que el artículo 33 de la Ley de Procesos Electorales así lo exige” – Súmate (23 de febrero de 2015), en [http://www.sumate.org/noticias/2015/N541\\_110215\\_CNE\\_DEBE\\_PUBLICAR\\_DIRECCION\\_EXACTA\\_Y\\_HORARIO\\_DE\\_PUNTOS-PARA\\_INSCRIPCION\\_EN\\_EL\\_RE.html](http://www.sumate.org/noticias/2015/N541_110215_CNE_DEBE_PUBLICAR_DIRECCION_EXACTA_Y_HORARIO_DE_PUNTOS-PARA_INSCRIPCION_EN_EL_RE.html)

<sup>35</sup> Los datos de esta última auditoría, realizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), pueden consultarse en <http://www.sumate.org/democracia-retroceso/attachments-spanish/T3%20ST05%20P11%20V1capel.pdf>

<sup>36</sup> También se mencionó el hecho de que varios de ellos cuentan con nombres alusivos a Hugo Chávez, Nicolás Maduro y sus eslóganes de campaña. Pero el número de casos identificados es apenas de alrededor de 1% de los nuevos centros. No parece ser éste un problema significativo, a pesar de su impacto simbólico.

pequeño es el centro de votación más posibilidad existe que el PSUV y el gobierno puedan ejercer control político sobre él. A la fecha, se mantienen 8.819 centros de votación de una o dos mesas (11.668 mesas en total), aglutinando 4.305.340 electores, de los cuales 290.792 son nuevos inscritos.<sup>37</sup> Los centros con estas características centraron los reclamos de la oposición posteriores a las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 y del 14 de abril de 2013. La hipótesis mencionada en las entrevistas con partidos de oposición sobre las formas en las que ese tipo de mesas podría ser manipulada es que, en algunos centros de una o dos mesas, los testigos eran amedrentados o no se les permitía entrar al centro electoral, sobre todo en aquellos que estaban en locaciones como las descritas en las líneas anteriores.

### 3. Integridad del sufragio y secreto del voto

El informe de Genaro Arriagada y José Woldenberg,<sup>38</sup> preparado en una misión de estudio anterior de IDEA Internacional y el Woodrow Wilson Center, señala que una gran fortaleza del sistema electoral es la transparencia de elementos fundamentales para el control y vigilancia de los procesos electorales por partidos, ciudadanos y observadores. Los registros electorales, por mesa, están disponibles y pueden ser consultados por cualquier interesado, aunque no es posible constatar el domicilio de los inscritos. Las personas a cargo de las mesas electorales, de acuerdo con la ley, son designadas mediante sorteo público por la Junta Nacional Electoral, y sus nombres están, asimismo, a disposición de los partidos. Ninguno de los entrevistados expresó dudas sobre la aplicación efectiva de esas medidas. Ahora bien, si el CNE garantiza que los miembros de mesa sean notificados de manera adecuada, y asimismo, capacitados y empoderados para que actúen de manera efectiva frente a otros actores del evento electoral, se evitarían algunos inconvenientes, como su sustitución irregular antes y durante la instalación de la mesa. Además, y como es lógico, la legislación reconoce a las candidaturas el derecho a nombrar un testigo por mesa.

El sistema de votación en Venezuela es totalmente automatizado y puede ser auditado en todas sus fases. En 2004, Venezuela se convirtió en uno de los primeros países del mundo en realizar una elección nacional con máquinas que imprimen el comprobante del voto, y en 2012 introdujo la autenticación biométrica del elector y la posterior activación de la máquina de votación. En el Anexo 4 se proporciona una breve descripción de la operación del sistema.

Finalmente, el CNE publica en la página web o en la *Gaceta Electoral* los resultados de cada mesa, lo que permite un triple cotejo: el del escrutinio emitido por la máquina; con el acta de la “verificación ciudadana”; y el de ambas constataciones anteriores con el resultado de la mesa publicado en la *Gaceta Electoral*. Tal publicación rápida de los resultados en la página web es un elemento que otorga especial seguridad al sistema.

La Misión tuvo ocasión de entrevistar al equipo técnico de la MUD encargado de la verificación de estos aspectos, que informó detalladamente sobre las auditorías efectuadas desde hace por lo menos cinco años. Dejaron en claro su convicción en la confiabilidad del sistema, así como en la constante y abierta disposición del CNE y sus técnicos de poner a prueba todos los elementos que fueran necesarios para realizar sus auditorías.

Con todo, el sistema tiene algunas debilidades, aunque no relacionadas con los aspectos técnicos. Esos problemas se conocen desde hace tiempo, y el CNE ha estado trabajando para solucionarlos. El primero de ellos es la existencia de cierto número de ciudadanos cuyas huellas no han sido capturadas adecuadamente o son ilegibles y, en consecuencia, no son susceptibles de ser controladas por el lector de huellas. En esos casos,

<sup>37</sup> Datos suministrados por organizaciones de contraloría electoral, y reposan en el archivo de infraestructura electoral que administra el CNE.

<sup>38</sup> G. Arriagada y J. Woldenberg, “Informe sobre las elecciones del 7 de Octubre en Venezuela”, Wilson Center e International IDEA, septiembre de 2012.



la máquina habilita la emisión del voto, pero deja constancia de la incidencia. El número de esos casos ha venido disminuyendo a lo largo del tiempo, y en la actualidad representaría alrededor de 3.5% del padrón.<sup>39</sup> La incidencia de estos problemas varía de entidad a entidad; casi no existe en las zonas urbanas. En cambio, en las rurales suele estar por arriba del promedio mencionado. Ello posibilita la eventual sustitución de identidades, en caso de que uno de los partidos pudiera llegar a tener el control de la mesa. En tal caso, es posible que otra persona sustituya a alguien que figure en el padrón y no haya concurrido a votar. Ello queda registrado como una incidencia que no es diferenciable de las que ocurren genuinamente en los casos de huellas ilegibles.

### 3.1. Percepción sobre el secreto del voto

El hecho es que, a pesar de todas las garantías que ofrece el sistema automatizado y las conclusiones de las auditorías técnicas de la oposición, existe una desconfianza pública bastante generalizada, que se centra en particular en un tema: el secreto del sufragio. Si bien esta Misión no comparte esos temores, y considera que el sistema está más que adecuadamente garantizado, el hecho es que diversas encuestas sugieren que un porcentaje considerable de la población estima que no existe el secreto del voto.

Según el estudio sobre Percepciones Ciudadanas sobre el Sistema Electoral 2015, realizado por el Proyecto Integridad Electoral Venezuela del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, se ha observado que 63% de los encuestados considera completa o parcialmente cierto que el *Voto No es Secreto*, al tiempo que 62,5% de los entrevistados considera que “las capta huellas en los centros de votación se van a asociar a las de los puntos de venta de alimentos y medicinas”. Esto supone que, si bien no existen indicios para que estos hechos se consideren ciertos, la falta de confianza de los ciudadanos sobre estos aspectos del sistema electoral podría acarrear algún tipo de consecuencia en su comportamiento electoral.<sup>40</sup>

Se recogieron, también, algunas críticas relacionadas con el comportamiento del personal de apoyo y técnico en los centros de votación, que a veces van más allá de su función específica e intervienen en aspectos relacionados con el funcionamiento de las mesas electorales.

En particular, debe quedar en claro que la decisión de cierre de la mesa electoral no está sujeta a la previa autorización del Plan República, ni de los coordinadores de centros electorales ni del anuncio del Consejo Nacional Electoral, sino a la constatación, por parte de los miembros de mesa, de la verificación de las condiciones establecidas para ello en la Ley. En la actualidad, en el cronograma electoral no está prevista ninguna capacitación del Plan República,<sup>41</sup> problema que debería ser de sencilla solución.

### 3.2. Voto asistido

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 290 del Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) los electores ejercerán su derecho al sufragio en forma individual y no se permite que estén acompañados por otra persona. Sólo quedan exentos los electores analfabetos, aquellos con alguna discapacidad y los de edad avanzada, quienes podrán solicitar que una persona de su confianza los acompañe para ejercer su derecho. Esto es lo que se denomina voto asistido. Los reglamentos incluyen medidas tendientes a evitar su abuso, estableciendo que “de tal circunstancia se dejará nota en el instrumento que se

<sup>39</sup> El resultado de la auditoría puede consultarse en “¿Cuántos electores no tienen sus huellas registradas en el CNE?” – ProDaVinci (14 de octubre de 2015), en <http://prodavinci.com/blogs/cuantos-electores-no-tienen-sus-huellas-registradas-en-el-cne-por-eugenio-martinez/>

<sup>40</sup> Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello. “Estudio sobre Percepción Ciudadana de Condiciones Electorales 2015”.

<sup>41</sup> La misma falta de capacitación de los miembros del Plan República se ha dado también en los anteriores procesos electorales en Venezuela.

disponga al efecto, identificando plenamente a la persona de confianza que acompaña a la electora o elector analfabeta, con alguna discapacidad y los de edad avanzada”. Pero, a partir de algunas fotografías y filmaciones que han circulado en las redes sociales, y entrevistas realizadas por esta Misión, se argumenta que en muchos casos ese voto asistido es forzado e implica una coacción indebida para que el elector vote por determinada opción electoral.

### 3.3. Confusión en la boleta electoral

La Misión recibió también información sobre preocupaciones existentes en relación con el diseño de la boleta electoral. La ubicación de los partidos en la boleta se aparta de la práctica común de definirla por sorteo, y es adoptada por los propios partidos. El primero en elegir es quien obtuvo la mayoría de los votos en la elección previa, y luego los demás siguiendo el orden de votación. A finales del mes de agosto de 2015, las organizaciones con fines políticos que participarán en el próximo proceso electoral escogieron su posición en la boleta electoral respectiva. Existen organizaciones políticas de distinta tendencia que, no obstante, se encuentran una al lado de la otra en la boleta electoral, con denominación y colores distintivos también bastante similares, lo que podría dar lugar a una preocupante confusión de los votantes, quienes podrían equivocarse en su selección por tal causa. El caso más evidente es el de MIN-Unidad —partido intervenido por el TSJ (ver apartado 6)—, cuya tarjeta se encuentra justo al lado de la que corresponde a la MUD.<sup>42</sup> Ello, por supuesto, no constituye delito o infracción, sino que, de ser intencional, sería típicamente una maniobra desleal —sin control efectivo del CNE. Es considerado buena práctica de un organismo electoral tomar las medidas necesarias para que, del diseño de las boletas, no surjan confusiones que puedan afectar la voluntad del elector. Si ello no tiene lugar, será necesario que los partidos afectados aclaren adecuadamente la situación en su propaganda electoral.

## 4. Condiciones de equidad de la competencia electoral

Una de las críticas más acentuadas en el proceso electoral del 6D es la falta de equidad, que se manifiesta en los siguientes aspectos: el uso y abuso de los recursos del Estado (ventajismo), la libertad de prensa y el acceso a los medios de comunicación, así como el financiamiento de los partidos y la campaña electoral. Como señalaron Arriagada y Woldenberg<sup>43</sup> en su citado informe,

*[...] si la fortaleza del sistema electoral venezolano está en la forma en que se reciben, se cuentan y se dan a conocer los votos, su debilidad mayor está en unas condiciones de la competencia no equitativas.*

### 4.1. Uso y abuso de los recursos del Estado

En los procesos electorales es frecuente encontrar el uso y abuso de recursos estatales durante la campaña, en particular en Venezuela, donde no existe el financiamiento público de las organizaciones políticas. Los candidatos oficialistas no compiten en igualdad de condiciones. Tienen ventajas que no tienen los adversarios, entre otras: la promoción de candidatos que aparecen en la inauguración de obras públicas y/o en el reparto de viviendas, becas, créditos; tienen a su disposición bienes públicos como computadoras, electrodomésticos,

<sup>42</sup> “MUD rechaza ubicación de tarjeta de MIN unidad en boleta electoral” – *El Impulso* (2 de septiembre de 2015), en <http://elimpulso.com/articulo/mud-rechaza-ubicacion-de-tarjeta-de-min-unidad-en-boleta-electoral>; y “MUD se deslinda del partido Min-Unidad” – *El Mundo* (1 de septiembre de 2015), en <http://www.elmundo.com.ve/noticias/actualidad/politica/mud-se-deslinda-del-partido-min-unidad.aspx>

<sup>43</sup> G. Arriagada, J. Woldenberg, “Informe sobre las elecciones...”, art. cit., septiembre de 2012.

alimentos, que obsequian a los electores, etc.; una propaganda abrumadora en materia de volantes, vallas, actos de masas con artistas, etc., que exceden las finanzas propias de un partido político en Venezuela. El uso de vehículos o instalaciones públicas en las campañas electorales es común. Ese tipo de irregularidades se produce tanto en el caso del gobierno como en el de la oposición, ya que ésta controla varias entidades federales y algunos municipios. Pero, sin duda, es mucho mayor en el caso del partido en el gobierno, que controla el ámbito nacional además de la mayoría de las gobernaciones y alcaldías del país, y un sinnúmero de empresas y servicios estatales. Ejemplo de ello es la aparición de los candidatos oficiales en los medios de comunicación públicos, o en las cadenas de radio y televisión, en las cuales son presentados por el Presidente de la República. De manera similar, en ese tipo de actos, se critica al adversario sin derecho a réplica y sin acceso equilibrado a los medios de comunicación públicos.

Con respecto al uso de recursos públicos como parte de la precampaña, la presidenta del CNE señaló que no pueden reglamentar el periodo previo a la campaña oficial. La regulación está vigente desde el 13 de noviembre, cuando comenzó la campaña electoral, y se aplicarán las sanciones según sea el caso.<sup>44</sup>

#### 4.2. Libertad de prensa y acceso a los medios de comunicación

Garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información es clave para un sistema democrático. El número cada vez mayor de denuncias sobre las limitaciones al trabajo de los periodistas, procesos judiciales injustificados y criminalización de las opiniones disidentes o contrarias a los argumentos oficiales generan un clima de intimidación que dificulta la difusión plena y libre de la oferta electoral. No debe olvidarse la función esencial de la libertad de expresión y el acceso a la información en la denuncia y protección de los demás derechos humanos. En este sentido, es indispensable que se garantice a los medios de comunicación y, sobre todo, a los periodistas, poder desempeñar, sin intervenciones indebidas, el derecho pleno a la libertad de expresión.

De acuerdo con el *World Press Freedom Index 2015* de la organización Reporteros Sin Fronteras, Venezuela ocupa el lugar 137 entre 180 países, y ha caído 21 puestos en el último año.<sup>45</sup> En concordancia con esa calificación, ésta constituyó uno de los aspectos que tuvo mayor presencia en las entrevistas. El tema se desarrolla con mayor extensión en el Anexo 5; aquí nos limitaremos a mencionar los aspectos principales.

En los últimos 10 años se ha venido dando una disminución continua en el número de medios de comunicación autónomos<sup>46</sup> y un incremento en la cantidad de casos denunciados de censura a informaciones críticas al gobierno venezolano, lo cual, de ser contrarias a la *revolución bolivariana*, dificulta la difusión de ideas. La compraventa de medios críticos ha resultado comúnmente en un cambio de línea editorial hacia una postura favorable al gobierno, y ha generado el despido y la salida de articulistas debido a diferencias respecto a la línea editorial o la emisión de opiniones políticas a través de cuentas personales de los periodistas.

Se denunció, también, el constante uso de las transmisiones oficiales para realizar proselitismo político en Venezuela. En 2014, sin escenario electoral, Maduro encadenó los medios durante 174 horas y 48 minutos;

<sup>44</sup> “Lucena descarta que la MUD traiga observadores, porque ‘es muy caro’” – Efecto Cocuyo (4 de noviembre de 2015), en <http://www.efectococuyo.com/efecto-cocuyo/politikom/lucena-descarta-que-la-MUD-traiga-observadores-porque-es-muy-car0>.

<sup>45</sup> *World Press Freedom Index* (Clasificación mundial de la libertad de prensa 2015), en <https://index.rs0.org/#!/index-details>.

<sup>46</sup> En una década, el gobierno se ha hecho con el control de una red de 13 canales de televisión: Venezolana de Televisión (VTV), Vive TV, Ávila TV, TEVES, Conciencia TV, TVFANB, ZUM TV del Ministerio de la Juventud, PDVSA TV de la industria petrolera (esta televisora tiene canales asignados en TDA/TDT), TV Comunas, el canal HD del Sibci, Colombeia TV (este canal del Ministerio de Educación cuenta con una señal analógica en Caracas por el canal 64 UHF), 123 TV y Telesur; además de una red de 25 emisoras de radio en frecuencia AM, 82 emisoras de radio en FM y siete diarios. Esto sin contar los llamados medios comunitarios que le son afectos. Esta información puede consultarse con más detalle en el estudio de Hinterlaces, “El Estado comunicador en Venezuela” (23 de octubre de 2014), en <http://www.hinterlaces.com/analisis/el-estado-comunicador-en-venezuela>.

mientras que en los primeros cuatro meses de 2015 lo hizo durante 63 horas y 37 minutos.<sup>47</sup> A ese cómputo deben agregarse las alocuciones, que sólo se transmiten por la cadena oficial y algunos canales oficiales particularmente cercanos al gobierno.

A diferencia de 2014 cuando, durante febrero y marzo, los conflictos sociopolíticos incluyeron agresiones físicas, amenazas de detención y ataques contra las herramientas de trabajo, los primeros meses de 2015 se caracterizaron más bien por una tendencia discursiva del sector oficial que buscaba criminalizar el ejercicio periodístico y, en particular, tras la publicación de trabajos de investigación que develaron posibles casos de corrupción o irregularidades empresariales.

Según Ipys,<sup>48</sup> dentro de las salas de redacción, los reporteros denunciaron presiones internas y externas sobre informaciones de interés público. Por lo menos, siete despidos parecen estar vinculados a decisiones editoriales, y la publicación de información que pudiese resultar incómoda entre sectores políticos y empresariales, es posible que provocara represalias. De manera similar, las descalificaciones y detenciones fueron métodos que también se utilizaron para silenciar a quienes informaron sobre temas sensibles a la administración estatal que movieron la opinión pública en Venezuela durante el primer semestre de 2015. El hostigamiento se centró en expertos en temas asociados a la inseguridad, la salud y la economía.

Se verificaron numerosos problemas relacionados con las limitaciones y obstáculos para la adquisición de papel periódico<sup>49</sup> e insumos para la impresión. Entre 2013 y 2015, al menos 12 medios impresos dejaron de circular temporalmente debido a esta crisis.<sup>50</sup> En otros casos, los problemas se vinculaban a la escasez de planchas fotográficas, insumos necesarios para el proceso de impresión.

Si bien la Misión no ha podido recoger información adicional sobre el tema, en dos de las entrevistas realizadas se mencionó que la censura ha comenzado a abarcar la comunicación digital —hay hackeo de cuentas personales y de cuentas de medios—. Se nos indicó que hay unos 1.000 sitios bloqueados, como, por ejemplo, Infobae de Argentina, o NTN24 de Colombia. Se señaló que la Ley de Responsabilidad Social de Radio Televisión y Medios Electrónicos, también incluye a los medios digitales y podría llegar a aplicarse a los mismos.

Sobre el importante tema de la situación del derecho a la libertad de prensa y acceso a los medios de comunicación, el Secretario General de la OEA, afirmó en su carta pública a la presidenta del CNE<sup>51</sup> que,

<sup>47</sup> Los datos pueden consultarse en “Caden-ó-metro: Contador de horas de Nicolás Maduro en Cadena Nacional de Radio y Televisión en Venezuela”, de Monitoreo Ciudadano, en <http://monitoreociudadano.org/cadenometro/>

<sup>48</sup> “Ipys Venezuela reportó más de una violación por día durante los primeros siete meses de 2015” – Ipys Venezuela (24 de agosto de 2015), en <http://ipysvenezuela.org/2015/08/24/cada-dia-se-viola-la-libertad-de-expresion-en-venezuela-2/>

<sup>49</sup> El Estado venezolano monopoliza la importación de papel a través del Complejo Editorial Alfredo Maneiro, adscrito al Ministerio del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno.

<sup>50</sup> El 31 de julio, el *Correo del Caroní* salió a las calles por última vez como un periódico de circulación diaria, luego de que su presidente-editor, David Natera Febreres, anunciara que las reservas de papel e insumos para la impresión sólo les permitían continuar con las ediciones impresas como un semanario. Los reportes realizados por ONG sobre la presión del Ejecutivo Nacional para otorgar papel a cambio de líneas editoriales complacientes indican que *El Correo del Caroní* formó parte de la lista de 10 medios críticos sin publicidad oficial en el país. Para entonces, la lista de medios también estaba conformada por los impresos *El Tiempo*, *El Carabobeño*, *Notitarde*, *El Nacional*, *6to Poder*, *Nuevo País*, *Tal Cual* y *La Verdad*. Directivos de impresos de circulación regional, como *La Nación*, de Táchira; *El Siglo*, de Aragua; *El Impulso* y *El Informador*, de Lara; *Última Hora*, de Portuguesa, y *La Verdad* de Monagas, denunciaron que continúan las trabas administrativas vinculadas con la función cambiaria sobre los procesos de adquisición de papel periódico. Recientemente, los impresos *Notidiario* y *El Nuevo Guayanés*, que circulan en el suroriente del país, dejaron temporalmente de salir al mercado en sus ejemplares físicos, debido a la escasez de planchas fotográficas, insumos necesarios para el proceso de impresión. Estos datos son extraídos de “Ipys Venezuela reportó más de una violación por día durante los primeros siete meses de 2015” – Ipys Venezuela (24 de agosto de 2015), en <http://ipysvenezuela.org/2015/08/24/cada-dia-se-viola-la-libertad-de-expresion-en-venezuela-2/>

<sup>51</sup> La carta es de 10 de noviembre, y puede consultarse en <http://www.oas.org/documents/spa/press/Carta-a-Sra.-Tibisay-Lucena.pdf>

*Periodistas de El Universal expresaron que “alarma el creciente cerco comunicacional que se ha venido levantando sobre algunos voceros e instituciones de la sociedad venezolana que representan a importantes sectores que, poco a poco, están quedando al margen del registro noticioso, en detrimento del derecho constitucional a la información”.*

*[...] considerando el contexto electoral en Venezuela, preocupa que se hayan censurado artículos sobre conferencias de prensa y actos políticos del gobernador de Miranda, Henrique Capriles, así como cualquier información procedente de dirigentes políticos de la MUD. Esto habla de una inequidad de acceso a los medios entre los representantes del oficialismo y de la oposición.*

*Es preocupante que se continúe reportando en gran cantidad amenazas, acosos y violencia contra periodistas y medios en Venezuela.*

### 4.3. Financiamiento de partidos y campañas

Como establece el *Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*, el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido, es una grave amenaza para la integridad de las elecciones. Por ello, es necesario “controlar el financiamiento político mediante la regulación de las donaciones y los gastos, el financiamiento público de las campañas políticas, la divulgación y transparencia de las donaciones y los gastos, y la aplicación de sanciones y penalizaciones en caso de transgresiones”.<sup>52</sup>

El artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela —en su encabezado, y parte *in fine*— establece que “[n]o se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado”. Esto significa que el sistema impuesto por la Constitución se basa en el financiamiento privado.

Ahora bien, la Sala Constitucional, en su decisión 780/2008, del 8 de mayo de 2008,<sup>53</sup> interpretó en forma diferente el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que prohíbe financiar a las asociaciones políticas con fondos públicos, a partir de una solicitud interpuesta por los partidos Patria Para Todos y Podemos dos años antes, fecha en la que formaban parte de la alianza política del gobierno nacional.

A principios de 2008 se había presentado un anteproyecto de ley de procesos electorales que preveía que en la ley de presupuesto se dispusiera el monto a distribuir por concepto de aportes extraordinarios para las campañas. La Sala juzgó que la prohibición “se [circunscribía] a la imposibilidad de aportar fondos [del Estado] a los gastos corrientes e internos de las distintas formas de asociaciones políticas”, y por lo tanto “dicha limitación, no resulta extensiva a la campaña electoral, como etapa fundamental del proceso electoral”. El argumento de la Sala, basado en la igualdad política como principio de la democracia participativa, se fundamentó en aseverar que,

*[...] el financiamiento público de los procesos electorales y, dentro de ellos, de la campaña de los aspirantes a cargos de elección popular, constituye una exigencia de control sobre los actores políticos, su presupuesto y la relación competitiva que comprenden las operaciones electorales y, al mismo tiempo, una actividad inherente a un sistema electoral transparente, que propugna el debate, la participación y el protagonismo del pueblo y, por ende, desarrolla el*

<sup>52</sup> Ver nota 30, p. 8.

<sup>53</sup> Para el desarrollo de este apartado se siguen algunas ideas expuestas por Á. Álvarez, “El sistema venezolano de regulación del financiamiento de la política desde una perspectiva comparada: evaluación de su desempeño y lineamientos para su reforma”, en B. Alarcón y J. M. Casal (coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*, Publicaciones UCAB, Caracas, 2014, pp. 187-215.

*desiderátum del preámbulo constitucional, en cuanto al carácter participativo de la democracia venezolana.*

**[...] el fomento económico del Estado a las campañas electorales se encuentra adherido al principio democrático, por cuanto garantizaría que el electorado tenga acceso a las diversas propuestas que pudieran presentarse por parte de las diferentes asociaciones políticas (no sólo los partidos) sin un respaldo económico, con lo cual, propende a la igualdad de las condiciones de penetración de los diversos candidatos.** [destacado añadido.]

Sin embargo, hasta ahora esa decisión de la Sala Constitucional del TSJ no se ha concretado, a pesar de que el artículo 78 de la Lopre también contempla la potestad del CNE de financiar la difusión de la propaganda electoral, en los siguientes términos:

*El Consejo Nacional Electoral podrá financiar, parcial o íntegramente, la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación de radio, televisión o impresos, de conformidad con las normativas que establezca al efecto.*

Esto hubiera implicado un cambio importante en las normas que rigen en esta materia, pero debido a que este precepto no ha sido instrumentado, la debilidad del sistema venezolano de financiamiento de la política persiste —incluso agravándose— en términos de equidad, pues la inexistencia de alguna forma de financiamiento público de las actividades electorales conduce a que aquellos que ocupan un cargo tengan incentivos de facto —aunque contrariando el derecho— para sacar ventajas del cargo y, de esa manera, emplear ilegítimamente recursos públicos con el objetivo de financiar actividades políticas u obtener apoyos privados de aquellos interesados en la reelección de quien está en el cargo. Esta circunstancia no sólo produce un problema de inequidad sino también de transparencia en el financiamiento privado y de incentivos para la corrupción en el uso de los recursos públicos.

Desde la aprobación de la Constitución en 1999 que prohíbe, como ya se ha dicho, el financiamiento público directo de las organizaciones con fines políticos, se ha retrocedido de forma significativa en lo poco que se avanzó en el pasado en la generación de condiciones de equidad en el acceso a los recursos necesarios para hacer política.

De manera similar, y no obstante la existencia de disposiciones constitucionales y legales que obligan a las organizaciones políticas a reportar sus finanzas, se ha ganado poco terreno en materia de control y supervisión de la transparencia del financiamiento de la política en los últimos cinco años. El sistema de financiamiento privado conlleva a la necesidad de crear normas e instituciones que garanticen la transparencia de los fondos. Debido a la magnitud de los montos que se invierten en una campaña electoral, la ausencia de supervisión crea oportunidades para la financiación ilegal, bien sea por parte del crimen organizado o por medio de la apropiación indebida de fondos públicos. En Venezuela no existen previsiones legales que desincentiven efectivamente la recolección de grandes sumas de dinero por parte de los políticos durante las campañas electorales o fuera de ellas. El financiamiento de los partidos y de las campañas es privado, pero las normas que lo regulan son violadas de manera notoria y, además, es evidente el uso de los recursos públicos por parte de algunos candidatos y partidos. Asimismo, la supervisión sobre el financiamiento privado es tan poco transparente que no hay forma de saber de dónde provienen los recursos de las organizaciones políticas y sus miembros. El artículo 75 de la Lopre, que prescribe limitaciones al financiamiento privado de la política, sin hacer mención de topes de donaciones o gastos, establece lo siguiente:

*No se permitirá la propaganda electoral que:*

*1. Se produzca fuera del lapso de la campaña electoral establecido por el Consejo Nacional Electoral. [...]*



5. *Omita los datos que permitan la identificación del promotor o promotora de la propaganda electoral y el Registro de Información Fiscal (R.I.F.).*

6. *Sea contratada o realizada por personas naturales o jurídicas distintas a las autorizadas por los candidatos y las candidatas. [...]*

13. *Sea financiada con fondos públicos distintos a lo previsto en estas normas.*

14. *Sea financiada con fondos de origen extranjero.*

15. *Sea financiada con fondos privados no declarados al Consejo Nacional Electoral y al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat). [...]*

Es preciso destacar, en relación con las limitaciones de los aportes provenientes de fuentes internas privadas y la transparencia financiera de los partidos, que en Venezuela no hay restricciones respecto de los montos o el tipo de fuentes, salvo las señaladas en los artículos 195 al 198 de la Ley Orgánica de Drogas (LOD) acerca de la legitimación de capitales provenientes del narcotráfico.<sup>54</sup> En particular, el artículo 196 faculta al CNE para supervisar las cuentas de las organizaciones políticas, mientras que el artículo 198 obliga a los responsables de la administración y finanzas de los partidos, así como a los jefes de campaña, a demostrar el origen o la licitud de los ingresos. Adicionalmente, el artículo 198 contempla sanciones penales si ese origen o licitud de los fondos no se demuestra o si éstos provienen de las actividades ilícitas previstas en la LOD.

Un buen sistema de financiamiento no eliminará del todo la posibilidad de irregularidades; ni un buen sistema de control necesariamente disminuirá la cantidad de delitos; pero, sin ninguna duda, un sistema que favorezca la fácil obtención de financiamiento ilícito, así como la libertad de financiamiento privado, hará que la corrupción de la política sea más probable y más difícil de controlar. Por ello, es necesario abogar por sistemas de financiamiento con predominio de fondos públicos que incrementen la transparencia en el uso de los fondos necesarios para hacer política. No es fácil ser optimista en cuanto a que ello suceda en el caso de las elecciones parlamentarias de 2015.

## 5. Registro de partidos y postulación de candidatos

Los obstáculos al registro de partidos y a la postulación de candidatos constituyen violaciones importantes a los derechos de participación política (artículo 62), asociación (artículo 67), y sufragio (artículos 63 y 64), garantizados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fundada —de acuerdo con su preámbulo— en la democracia participativa y protagónica. Al respecto, en el *Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*, se señala la necesidad de eliminar las barreras que dificultan la participación política universal e igualitaria y, en este sentido,

*La amplitud de la inclusión es uno de los principios fundamentales que sustentan la integridad electoral. En todo el mundo existen barreras que impiden el ejercicio del voto y la participación política que se ciernen como una amenaza sobre la participación incluyente. Estas barreras pueden adoptar modalidades muy diversas. Las restricciones jurídicas pueden limitar el derecho de sufragar o la presentación de candidaturas, o restringir los derechos políticos de determinados grupos del país. Las barreras administrativas pueden impedir el ejercicio del voto a determinados grupos, mediante la imposición de dificultades adicionales en diferentes aspectos del proceso electoral.<sup>55</sup>*

<sup>54</sup> Curiosa ubicación para una disposición de carácter electoral.

<sup>55</sup> Ver nota 30, p. 33.

Entre los obstáculos más relevantes, se encuentran la negación de registro de partidos políticos, y la postulación de candidatos (inhabilitaciones).

### 5.1. Negación de registro de partidos políticos

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (LPPRPM), regula, entre otros asuntos, el registro o inscripción de los partidos políticos. Sobre la denominación de los partidos políticos, el artículo 7 LPPRPM indica, en primer lugar, que “[l]os partidos políticos adoptarán una denominación distinta de la de otros partidos políticos debidamente registrados”. Y, en segundo lugar, expresa que “[d]icha denominación no podrá incluir nombres de personas, ni de iglesias ni ser contraria a la igualdad social y jurídica, ni expresiva de antagonismo hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria o con emblemas religiosos”. Como se observa, esta regla circunscribe los motivos que pueden dar lugar a una negativa del uso de la denominación. La negativa de la denominación del partido político afecta su inscripción. Según el artículo 19, “[h]echa la inscripción del partido o negada ésta el Consejo Nacional Electoral procederá a comunicarla a los interesados e interesadas y a publicarla en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela dentro del lapso previsto en el artículo anterior”. Además, esta regla señala que “[e]n caso de negativa de la inscripción, el Consejo Nacional Electoral expresará las razones que tuvo para ello”. El 13 de mayo de 2015, el Consejo Nacional Electoral publicó, en el número 748 de la *Gaceta Electoral*, varias resoluciones en las que se decidió “negar el uso de la denominación provisional” a diversas “organizaciones con fines políticos”. Estas organizaciones fueron: Frente de Entendimiento Nacional (FEN), Movimiento por la Democracia Directa (MDD) (que presentaron como alternativas los nombres Plataforma de Cuadros y Plataforma Unitaria), Nueva Integración Unido (NINGUNO), Partido Democrático Nacional (PDN), Partido Nueva Solución Democrática (SOLUCIÓN), Marea Socialista (MS), Unión Nacional Organizada (UNO), Vente Venezuela (VENTE), y Tolerancia Democrática (TOLERANCIA). En el sumario de la *Gaceta Electoral* no sólo se señala la negativa de tales denominaciones sino también a las alternativas propuestas por cada una de esas organizaciones políticas.

Sobre estas decisiones del CNE, cuyo contenido no se publica en la *Gaceta Electoral*, en detrimento de la transparencia que debe orientar todos sus actos (único aparte del artículo 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), es necesario apuntar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia que resolvió el caso *Yatama contra Nicaragua*:<sup>56</sup>

*La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.*

<sup>56</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yatama contra Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 206, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)



En efecto, si bien la libertad de asociación política se encuentra regulada en la Constitución (ex artículo 67) y en la LPPRPM, la interpretación y aplicación de las normas regulatorias deben orientarse a favorecer el derecho a la participación política, y no como ocurrió en los casos comentados, a establecer interpretaciones que riñen con el sistema democrático.

## 5.2. Inhabilitaciones

Las inhabilitaciones para participar en las elecciones del 6D han afectado a algunos dirigentes políticos, todos de oposición. Pueden mencionarse tres casos de inhabilitaciones por la Contraloría General de la República que han sido de conocimiento público: Daniel Ceballos, doce (12) meses (postulado para el circuito 5 del Estado Táchira); María Corina Machado, doce (12) meses (postulada para el circuito 2 del Estado Miranda); y Enzo Scarano, doce (12) meses (postulado para el circuito 3 del Estado Carabobo). En el caso de las inhabilitaciones por el Consejo Nacional Electoral tiene importancia el caso de Carlos Vecchio (postulado para el primer lugar de la lista del estado Monagas).

Puede encontrarse una discusión más detallada de ambos temas en el Anexo 6.

## 6. Injerencia del TSJ en la dinámica interna de las organizaciones políticas

La intervención del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), a través de las salas Constitucional y Electoral, ha sido constante en época de elecciones. En 2015, se han dictado sentencias relativas a la legalidad de las juntas directivas de los partidos Bandera Roja, Copei, MEP, y MIN —cuya tarjeta había sido utilizada por la Mesa de la Unidad Democrática en algunos comicios. Esta judicialización de los conflictos internos de los partidos ha incidido en decisiones sobre candidaturas y alianzas electorales. En el caso de Copei, la decisión de la Sala Constitucional ha imposibilitado —al momento de cierre de este informe— la candidatura de quien era el presidente nacional del partido y a 25 candidatos más en todo el país.<sup>57</sup> Con respecto a MIN-Unidad, luego de la decisión de la Sala Constitucional, el CNE admitió, de forma extemporánea, a 61 candidatos de este partido adversos a la alternativa de la oposición.<sup>58</sup> En el Anexo 7 se proporcionan detalles adicionales.

## 7. Resolución de conflictos electorales

La imprecisión de mecanismos de resolución de conflictos postelectorales constituyó una de las razones por las cuales, tras las elecciones del 13 de abril de 2013, hubo conflictos entre las organizaciones políticas y el Consejo Nacional Electoral. En este sentido, es necesario que el CNE establezca un protocolo que permita a los participantes de la contienda electoral hacer las auditorías y revisiones respectivas para que cualquier duda razonable que pudiese existir sobre los resultados del proceso electoral sea disipada y, quien resulte ganador, goce de la legitimidad de origen proveniente de elecciones libres y justas.

El proceso electoral es, en sí mismo, un procedimiento administrativo complejo que culmina con una declaratoria de ese órgano electoral mediante el cual declara cuáles fueron los resultados de cada elección y, posteriormente, adjudica y proclama al candidato ganador en el ejercicio de cargos de elección popular. En consecuencia, los conflictos o discrepancias que se susciten en ocasión de cualquier acto o actuaciones verificadas en procesos comiciales, tienen como cauce natural de solución el de los recursos administrativos

<sup>57</sup> “Directiva ad hoc de Copei pidió al TSJ sustituir a 26 candidatos de la MUD” – *El Nacional* (21 de octubre de 2015), en [http://www.el-nacional.com/politica/Directiva-Copei-TSJ-candidatos-MUD\\_0\\_723527795.html](http://www.el-nacional.com/politica/Directiva-Copei-TSJ-candidatos-MUD_0_723527795.html)

<sup>58</sup> “Después de intervención del TSJ el MIN-Unidad postuló 61 candidatos adversos a la oposición” – *Política UCAB* (29 de agosto de 2015), en <http://politikaucab.net/2015/08/29/despues-de-intervencion-del-tsj-el-min-unidad-postulo-61-candidatos-adversos-a-la-oposicion/>.

electorales y demandas que se plantean ante la jurisdicción contencioso-electoral —constituida, en el caso de Venezuela, por la Sala Electoral del TSJ. En sede administrativa, la finalidad de la revisión será siempre controlar la adecuación de los actos de los órganos electorales al ordenamiento jurídico y determinar eventualmente su nulidad. En sede judicial, la finalidad del control será, además de ese control de legalidad señalado, otorgar tutela judicial efectiva a quienes se vean afectados por los mismos. Importa destacar que todos los actos electorales, sin excepción, están sometidos a esos mecanismos de revisión administrativa y contencioso-electoral, de conformidad con el principio constitucional de universalidad del control de los actos del Poder Público. No pueden, por tanto, existir actos emanados del Poder Electoral exentos de control administrativo y judicial.

Dentro de ese marco básico, pueden mencionarse dos críticas que han surgido tanto de las entrevistas como a través de la consulta de fuentes bibliográficas y periodísticas. En primer término, se argumenta que es fundamental que la Sala Electoral esté conformada por magistrados especializados en el área del Derecho Electoral y que cuenten con independencia suficiente para decidir con objetividad e imparcialidad, y así controlar cabalmente la actuación de los órganos electorales y otorgar tutela judicial efectiva a los interesados. Ambos hechos se disputan. Se sugiere, sobre la base de la síntesis curricular<sup>59</sup> de los actuales magistrados de la Sala Electoral, que quienes la conforman no son especialistas en Derecho Electoral, única razón que, en definitiva, justificaría la existencia de esa Sala y que el control judicial de los actos electorales se diferencie del control del resto de la actividad administrativa. En segundo lugar, se argumenta sobre la imparcialidad y objetividad de los magistrados de esa Sala. El profesor Antonio Canova<sup>60</sup> ha expuesto cómo, desde 2005 hasta 2013, la Sala Electoral ha dictado 54 sentencias de fondo para controlar órganos electorales, de las cuales sólo nueve han sido declaradas con lugar, anulando o censurando actuaciones del CNE. De esas nueve decisiones, ocho han sido dictadas a favor de partidos políticos oficialistas. De modo que, al menos estadísticamente, no se refleja una imparcialidad suficiente de la Sala Electoral de los últimos años. Aun cuando se han recogido esas críticas, las mismas deberían contar con respaldos más sólidos.

En segundo lugar, se ha señalado que las normas que regulan los vicios de nulidad de los actos electorales no se adaptan al sistema de elecciones automatizadas asumido por la Ley vigente.<sup>61</sup> Deberían determinarse en la Ley qué vicios son imputables al proceso electoral cuando se verifiquen fallas o incumplimientos del sistema de votación automatizado, tanto en lo que se refiere al buen funcionamiento de la máquina de votación, a la acreditación y cumplimiento de deberes de los operadores de máquinas y al correcto funcionamiento del Sistema de Autenticación Integrado (SAI). En la actualidad existe un desfase importante entre los vicios de los actos electorales regulados en la Ley y la naturaleza automatizada del procedimiento electoral que se aplica. Asimismo, es necesario determinar con claridad en la Ley cuáles son las consecuencias de la declaratoria de nulidad de actos electorales, aspecto que en la ley vigente no posee suficiente precisión. La determinación de esas consecuencias y modos de proceder una vez declarada nula la elección, debe fundamentarse en el principio general de conservación de los actos electorales y de preservación de la voluntad popular plasmada en los instrumentos de votación, entendiéndose que la nulidad de los actos electorales es excepcional y que la regla debe ser su mantenimiento a través de la subsanación o convalidación. Ahora bien, de cara a las elecciones de diciembre de 2015, no resulta ya posible establecer nuevos preceptos en ese sentido, que ameritarían, como se dijo, una reforma de la Lopre. De manera que cualquier eventual impugnación habrá de encauzarse mediante los vicios de nulidad establecidos en la ley vigente.

<sup>59</sup> Publicada en el sitio web del Tribunal Supremo de Justicia, <http://www.tsj.gob.ve/es/magistrados>

<sup>60</sup> A. Canova y otros, *El TSJ al servicio de la Revolución*, Editorial Galipán, Caracas, 2014, pp. 179 y ss.

<sup>61</sup> M. D. Urosa, “Resolución de conflictos electorales, revisión administrativa y judicial de actos electorales”, en B. Alarcón y J. M. Casal (coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*, 2014, pp. 386 y ss.

Según reseñó la prensa nacional del 13 de octubre de 2015 y en días posteriores, el Consejo Nacional Electoral<sup>62</sup> aprobó la petición del Partido Socialista Unido de Venezuela de invitar a las distintas organizaciones políticas, participantes en las próximas elecciones parlamentarias, a la suscripción de un acuerdo de reconocimiento de los resultados del 6 de diciembre de 2015 y fijó el día 15 de octubre para su firma. Se trata de un instrumento utilizado frecuentemente, de carácter voluntario, que ratifica la confianza de las partes en la imparcialidad de las autoridades electorales. Los partidos de la coalición de gobierno, encabezados por el presidente Maduro, lo firmaron inmediatamente, en un acto rodeado de publicidad. Por su parte, los representantes de la MUD se limitaron a dejar sentada su posición en cuanto que el compromiso podría estudiarse si la parte oficial se comprometía al acceso equitativo a los medios públicos, a no hacer uso de los recursos del Estado y a invitar a observadores internacionales imparciales. Al considerar que esas condiciones no se daban, se negó a firmarlo. Se ha mencionado este episodio no tanto por su importancia intrínseca, sino porque confirma el grado de polarización y lo conflictiva de la relación entre los principales actores del proceso electoral.

## 8. Paridad de género en las postulaciones

En la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), sancionada en 1998, las venezolanas alcanzaron una cuota de 30%, de acuerdo con el artículo 144 de esa Ley. Sin embargo, en marzo de 2000 se suspendió la aplicación de dicho artículo por decisión del CNE. Durante los años subsiguientes, grupos organizados de mujeres se dirigieron al Consejo para la solicitud de la creación de una norma de paridad.

Más recientemente, y desde agosto de 2014, el Frente Nacional de Mujeres, integrado por militantes de todos los partidos de oposición, con el apoyo de varias ONG y personalidades, trabajó en el desarrollo de una solicitud al CNE para que se dictara una resolución electoral sobre paridad. Allí se requería, entre otras condiciones, la paridad obligatoria en las listas de candidaturas, basada en el criterio 50/50 o, en todo caso, 40/60, así como la alternabilidad en los listados. En caso de no cumplirse esos requisitos, el CNE no daría curso a las postulaciones. Esa solicitud fue presentada al Consejo en febrero de 2015.

No hubo reacción en los primeros tres meses. El 25 de junio de 2015 el CNE aprobó la paridad y la alternabilidad en las postulaciones. Para ese entonces, la alianza de oposición ya había efectuado sus elecciones primarias, organizadas por el propio Consejo. Dado que la norma de paridad y alternabilidad no existía, no se había tenida en cuenta en esas primarias, y las candidaturas resultantes de las mismas no las cumplían. En cambio, el partido de gobierno aún no había efectuado sus primarias y, en consecuencia, la disposición no las afectó mayormente, lo cual generó un fuerte rechazo y acusaciones de fraude y favoritismo. Finalmente, se llegaron a arreglos internos con el CNE para no repetir las primarias, y la alternabilidad fue prácticamente evadida, lográndose en cambio la paridad a través de las designaciones de suplentes. Los partidos opositores no incluidos en la MUD, fueron más afectados, según se nos manifestó en las entrevistas mantenidas. El 18 de agosto el CNE informó que se había rechazado un total de 283 postulaciones por no cumplir el reglamento de paridad de género (para más detalles, ver Anexo 8).

## 9. Proporcionalidad del sistema electoral

---

<sup>62</sup> Con respecto a este acuerdo, es preciso acotar las declaraciones realizadas por la presidenta del CNE, Lucena y el rector Rondón. Éste aseveró que la firma de tal acuerdo no era obligatoria (en [http://www.el-nacional.com/politica/Rector-Rondon-reconocimiento-resultados-obligatorio\\_0\\_719928199.html](http://www.el-nacional.com/politica/Rector-Rondon-reconocimiento-resultados-obligatorio_0_719928199.html)). Lucena, aunque consideró que la firma no era obligatoria, invitó a las organizaciones a que lo hicieran, calificándolo de un “compromiso con el país” (en <http://www.noticieroenevision.net/politica/2015/octubre/15/138531=tibisay-lucena-invito-a-factores-politicos-a-firmar-acuerdo-de-respeto-a-resultados-en-parlamentarias>)

El artículo 63 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prescribe que el sistema electoral, a establecerse por ley, “debe garantizar los principios de personalización del sufragio y la representación proporcional [RP]”. El primer concepto se refiere a la forma del voto y significa la obligación de que el éste se emita en relación con personas (y no con listas cerradas, como es el caso en muchos sistemas de RP), mientras que el segundo es una obligación de resultados, que requiere que éstos reflejen una proporción en la distribución de escaños que sea lo más parecida posible a la distribución del voto. Es importante recordar que la proporcionalidad de los resultados no sólo depende de las fórmulas electorales que se utilicen sino también —y muy fundamentalmente— del tamaño de las circunscripciones utilizadas y del número de partidos y/o candidatos participantes.

Por su parte, el artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela detalla la composición de la Asamblea Nacional, que estará integrada por diputados determinados según una base poblacional nacional, tres diputados por cada entidad federal y tres diputados indígenas. Los detalles de cálculo que se definen en la Lopre se proporcionan en el Anexo 9, pero, en resumen, de la aplicación del método resultan 66 circunscripciones uninominales, 16 binominales y 5 trinominales, todas asignadas por mayoría simple. Por otro lado, de las 24 listas proporcionales (una por cada entidad federal), 21 asignan dos escaño, y tres asignan tres escaños.

La idea subyacente en el diseño es que se trata de un sistema paralelo en el que los escaños nominales cubren el requisito de nominalidad. Es claro que las 66 circunscripciones uninominales responden a una lógica mayoritaria. En los casos de las circunscripciones binominales o trinominales el votante dispone de tantos votos como escaños y, al tratarse de un sistema desbloqueado, podría dedicar un voto al candidato de un partido y el segundo o tercero a otros. Pero ello no sucede en la práctica, ya que casi todos los votos se emiten por los candidatos de un mismo partido. En las elecciones de 2010, en todos los casos el partido ganador se llevó todos los escaños, y las diferencias entre el número de votos entre los candidatos de un mismo partido fue en promedio menor a 1% (ver Anexo 9). Ello hace que, en la práctica, esas circunscripciones operen como si el sistema electoral fuera el de voto en bloque, que es el menos proporcional de todos los existentes.

Se argumenta que la proporcionalidad corresponde a la otra parte del sistema, los escaños asignados por votos por lista. Pero el tamaño de esas circunscripciones elimina esa aspiración a la proporcionalidad. En las circunscripciones de dos escaños se beneficia especialmente al segundo partido (que siempre obtiene, salvo casos excepcionales, uno de los dos escaños en juego), mientras que en las de tres escaños lo usual es que el triunfador se lleve dos y el perdedor uno, salvo casos especiales de mayorías muy altas. Por último, los diputados de representación indígena se eligen en tres regiones, también según un sistema mayoritario.<sup>63</sup>

No resultan claras las razones para la adopción de este sistema tan alambicado como el descrito. Para cumplir en forma estricta el mandato constitucional de nominalidad y proporcionalidad se hubiera podido utilizar un sistema de listas abiertas y desbloqueadas, similar al utilizado por Ecuador, que hubiera cumplido ambas condiciones para todos y cada uno de los escaños. En Ecuador, la reforma constitucional de 1997 sustituyó a las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (*panachage*). En ésta, el elector vota por personas que selecciona de todas las listas presentadas, y puede hacerlo por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa. Aunque los electores han votado por personas, los votos se adjudican a las listas a las que pertenecen esas personas y los escaños se asignan proporcionalmente<sup>64</sup> por la modalidad de divisores sucesivos (D’Hondt).

<sup>63</sup> De acuerdo con el artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tres representantes de los pueblos indígenas son elegidos según sus usos y costumbres. De acuerdo con el artículo 179 de la Lopre, son elegidos en tres grandes circunscripciones regionales formadas por varios estados, por voto mayoritario de toda la población, indígena o no indígena.

<sup>64</sup> S. Pachano, *El sistema electoral de Ecuador*, en <http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf>

Una consecuencia es que resulta casi imposible que los partidos de menores dimensiones logren representación, salvo que estén subsumidos en alianzas electorales. Los representantes de partidos pequeños señalaban algunos problemas adicionales, como por ejemplo el hecho de que la brevedad de las campañas hace muy difícil que sus candidatos tengan visibilidad, así como la falta de financiamiento público, que afecta especialmente a los partidos más pequeños.

Adicionalmente, el sistema tiende a sobre-representar a las entidades federativas de pequeña dimensión y a subrepresentar a las grandes, en particular a las zonas urbanas. Delta Amacuro con 220.040 habitantes elige dos diputados nominales y dos por lista. Carabobo, con 2.484.515 habitantes elige siete nominales y tres por lista. En consecuencia, el promedio de habitantes por diputado en Delta Amacuro es de 55.010, mientras que el de Carabobo es 248.451, casi cinco veces mayor.

La desproporcionalidad del sistema tiene un doble impacto. Por una parte, otorga ventajas al partido que obtenga la mayoría. Por otra, beneficia a los partidos con fuerza electoral en las entidades más pequeñas. En las elecciones de 2010, ambos factores incidieron a favor del PSUV y, en esas elecciones, el PSUV con 48% de los votos obtuvo 59% de los escaños, es decir, 98 de los 165 diputados en la AN. En las próximas elecciones, algunas encuestas dan ventaja a la oposición, que obtendría un adicional por el primero de los factores mencionados. Pero es probable que el PSUV mantenga su ventaja en las entidades pequeñas, y el adicional de escaños consecuente.

Para estas elecciones, el CNE no modificó las circunscripciones de votación, pero sí cambió la cantidad de diputados que se elegirán en algunas de ellas con base a criterios poblacionales muy cuestionados por organizaciones de contraloría electoral. Con respecto a las elecciones de 2010, suman un diputado, el circuito 4 de Aragua, y los circuitos 1 de Guárico y Nueva Esparta, mientras que se resta un diputado al circuito 2 de Barinas que se traslada al 1 del mismo estado.

Otro caso, tan emblemático como discutido, es el traslado de diputados en el estado Miranda. En concreto, en la circunscripción 2 de esta entidad (conformada por los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y la parroquia Leoncio Martínez del municipio Sucre) el CNE eliminó a uno de los diputados nominales que se eligieron en 2010, para que ahora sea escogido entre los votantes de la circunscripción 6 de este mismo estado (integrada por los municipios Lander, Urdaneta, Simón Bolívar y Cristóbal Rojas). Se argumenta que la circunscripción 2 de la entidad tiene un comportamiento histórico pro opositor, mientras la circunscripción 6 tiene un comportamiento históricamente muy favorable al chavismo. En la medida en que, como argumentamos más arriba, las circunscripciones bi y trinominales operan como un sistema de voto en bloque, lo cual implica que, aun sin cambio en la votación, el PSUV aumenta en uno sus escaños, mientras que la oposición (Primero Justicia) pierde uno de los dos que tenía en la circunscripción 2.

En resumen, en términos comparativos, el sistema electoral venezolano en su conjunto puede considerarse de muy baja proporcionalidad. En un estudio que compara 1.112 elecciones realizadas entre 1945 y 2014, utilizando el índice de desproporcionalidad de Gallagher, las elecciones parlamentarias venezolanas de 2010 ocupan el lugar 828, con un índice de 9.6 (el valor 0 corresponde a proporcionalidad perfecta).<sup>65</sup> En pocas palabras, nada más lejano de un sistema de RP.

## 10. Decretos de estado de excepción y su impacto en el proceso electoral

<sup>65</sup> C. Gandrud, *Gallagher Electoral Disproportionality Data: 121 Countries, 1945-2014*, en [http://christophergandrud.github.io/Disproportionality\\_Data/](http://christophergandrud.github.io/Disproportionality_Data/). El grado de desproporcionalidad en el caso de alguna de las circunscripciones trinominales es aún mayor, como se analiza en el Anexo 9.

Entre agosto y octubre de 2015, el Presidente de la República declaró un estado de excepción en municipios fronterizos con Colombia de los estados Amazonas, Apure, Táchira y Zulia, en razón de hechos de violencia ocurridos en San Antonio del Táchira, que resultaron en la muerte de dos efectivos militares,<sup>66</sup> y el contrabando de extracción. Estos decretos han implicado la restricción de las garantías de los derechos de inviolabilidad del domicilio, secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas, libertad de tránsito, derecho de reunión, derecho de manifestación y libertad económica. Muchos de los entrevistados hicieron hincapié en la inconstitucionalidad de la declaratoria (ver discusión detallada en Anexo 10), mientras que otros expresaron temores de que se aplicara en forma sesgada, afectando las posibilidades de competencia de la oposición. Es de esperar que esos temores no se conviertan en realidades y que el CNE tenga una enérgica actitud al respecto, garantizando el desarrollo normal de la campaña y la elección.<sup>67</sup> De hecho, la presidenta del CNE ha declarado que el estado de excepción no afectará la esfera de los derechos civiles y políticos de los electores.<sup>68</sup>

Sin embargo, entre las actividades de la Misión de Estudio, un grupo de sus expertos dedicaron dos días a hacer una visita de trabajo a dos de las entidades federales que se encuentran en estado de excepción. Las personas entrevistadas coincidieron en que esa medida condiciona la forma en que se desarrollará la campaña y el mismo acto electoral.<sup>69</sup> Estas preocupaciones son acogidas por el Secretario General de la OEA, quien en reciente carta pública dirigida a la presidenta del CNE<sup>70</sup> advirtió que,

*Considerando que la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre), entiende por campaña electoral las actividades de carácter público desarrolladas por los candidatos y candidatas que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor de uno u otro contendiente dentro de un plazo señalado; la declaración de excepción podría afectar la campaña en al menos dos sentidos. Por un lado, existe un riesgo de concentración de discrecionalidad en los Gobernadores de los Estados, pues se delega en una persona la capacidad de autorizar, o no, manifestaciones y reuniones que puedan tener como propósito captar o estimular el voto. Los Gobernadores de los Estados del Táchira, Zulia y Apure fueron todos electos por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y son parte de la alianza oficialista, lo que incrementa el riesgo implícito en la concentración de discrecionalidad. Por otro lado, la posibilidad de ejecutar registros sin orden judicial a cargo de los órganos públicos competentes, podría prestarse a abusos por parte de la fuerza pública con trasfondo político, considerando sobre todo que las casas de campaña son algunas veces recinto de reunión de*

<sup>66</sup> “Cierran frontera con Colombia en San Antonio del Táchira tras emboscada a militares venezolanos” – *Correo del Orinoco* (19 de agosto de 2015), en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/cierran-frontera-colombia-san-antonio-tachira-tras-emboscada-a-militares-venezolanos/>; “Maduro decretó Estado de Excepción en municipios fronterizos del Táchira” – *Panorama* (21 de agosto de 2015), <http://www.panorama.com.ve/politicayeconomia/Maduro-decreto-Estado-de-Excepcion-en-municipios-fronterizos-del-Tachira-20150821-0069.html>

<sup>67</sup> Circunscripción 1 del estado Amazonas (municipio Atures, el más poblado); circunscripciones 1 (con excepción del municipio Muñoz, el estado de excepción afecta al municipio Páez, el más poblado del circuito) y 2 del estado Apure (sólo el municipio Pedro Camejo, el menos poblado); circunscripciones 1, 2 (sólo municipios Ayacucho —el más poblado— y Lobatera, entre ocho municipios), y 3 (sólo municipios García de Hevia y Panamericano, entre 10 municipios) del estado Táchira; y circunscripciones 1, 2, 3 y 12 (a excepción de los municipios Francisco Javier Pulgar y Sucre) del estado Zulia. Cada una de estas circunscripciones elige un diputado nominal. Es decir, se podría ver afectada la elección de 10 diputados nominales. Considerando la proporción de votantes, respecto a la elección de diputados lista, en el caso de los estados Amazonas, Apure y Táchira, el estado de excepción podría incidir en el desarrollo normal de los comicios, mas no así en el estado Zulia.

<sup>68</sup> “Venezuela: estado de excepción no afectará comicios en zona fronteriza” – TeleSurTV (6 de noviembre de 2015), en <https://www.youtube.com/watch?v=njylggue6vY>

<sup>69</sup> Información más detallada puede consultarse en el Anexo 10.

<sup>70</sup> Ver nota 51.



*personas naturales o domicilios de personas jurídicas, lo cual podría generar un clima desfavorable para una campaña electoral justa.*

Por su parte, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmó que “la declaración de un amplio estado de excepción en 24 municipalidades, que suspende varias garantías a los derechos humanos, es sumamente preocupante y debe ser retirada”.<sup>71</sup>

El estado de excepción implica también el despliegue de un importante número de efectivos militares en las zonas afectadas. Una preocupación recogida es que, en caso de que esas personas no puedan retornar a las circunscripciones en las que están registradas, puedan perder su derecho a ejercer el voto. En segundo lugar, se expresaron temores de que pudiera aplicarse el llamado sufragio en zonas inhóspitas, que consiste en un procedimiento especial que permite emitir su voto a los efectivos militares ubicados en las áreas definidas como tales. Sin embargo, ese procedimiento sólo ha sido aplicado en el caso de las elecciones de jurisdicción nacional, como las presidenciales y referendos. En el caso de elecciones a otros niveles, como las anteriores elecciones parlamentarias, municipales o regionales, ese mecanismo nunca se utilizó.

## D. RECOMENDACIONES

El artículo 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela exige que en los procesos electorales el Consejo Nacional Electoral garantice los principios de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia. La garantía de estos principios requiere la existencia de condiciones de integridad, equidad y transparencia que permitan que la voluntad del pueblo venezolano se exprese y sea respetada. Al día de hoy, el sistema electoral venezolano tiene debilidades que podrían superarse en un corto plazo —es decir, antes del 6D—, mientras que otras son de tipo estructural y ameritan reformas que deben acometerse en el futuro próximo —con posterioridad al 6D. A partir de tales premisas, esta Misión de Estudio considera apropiado que el CNE atienda las siguientes recomendaciones para asegurar la integridad y equidad del proceso electoral, y, asimismo, la transparencia y la paz social en Venezuela. De no aplicarse estas recomendaciones existiría el riesgo de un agravamiento de los problemas advertidos. La pasividad del CNE —que se basa en aparentes deficiencias de la legislación electoral— no es aceptable, pues su poder institucional deriva de las normas y principios constitucionales para impedir la violencia, garantizar la equidad, la integridad y la transparencia del proceso electoral, y velar, asimismo, por el respeto de los resultados.

### 1. Recomendaciones relativas a la equidad del proceso electoral

La equidad en las elecciones del 6D está siendo afectada por una serie de problemas, pero en el contexto de la campaña electoral pueden evitarse o corregirse desequilibrios —ya visibles antes de la fecha formal de su inicio— relativas al uso y abuso de recursos públicos, que implican la realización de actos proselitistas por parte de funcionarios y las dificultades de la oposición en acceder a los medios de comunicación.

En los hechos, se ha desarrollado una precampaña (que la legislación electoral no contempla ni regula) que no ha sido fiscalizada por el CNE. A pesar de que el artículo 75 de la Lopre establece que no se permitirá la propaganda electoral que “se produzca fuera del lapso de la campaña electoral establecido por el Consejo Nacional Electoral”, las distintas fuerzas políticas han iniciado sus actividades proselitistas antes del 13 de noviembre. Al respecto, la presidenta del CNE, comentó recientemente en una entrevista transmitida por televisión que no puede reglamentarse el periodo previo a la campaña oficial, ratificando que “la precampaña

<sup>71</sup> “Declaración del Alto Comisionado en la Reunión Especial del Consejo de Derechos Humanos con ocasión de la visita del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela” – Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (12 de noviembre de 2015), en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16744&LangID=S#sthash.3Epb9SSS.dpuf>

no está regulada en la ley —que de paso la ley no la hace el Consejo Nacional Electoral, hacemos el reglamento pero no hacemos la ley”.<sup>72</sup>

En el futuro, el ente comicial debe establecer regulaciones precisas y aplicar medidas que impidan esta desviación que afecta la equidad de los procesos electorales.

Durante la precampaña se han observado diversas conductas que evidencian el uso de recursos públicos y, en concreto, funcionarios en actos de proselitismo político.<sup>73</sup> A partir del 13 de noviembre, el CNE, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, de conformidad con la Lopre y la Ley contra la Corrupción, deben actuar de manera coordinada para sancionar oportunamente a quienes utilicen los bienes públicos para favorecer a partidos o proyectos políticos. Ahora bien, aunque el uso de recursos públicos es un tipo de actividades que, por su frecuencia y distribución territorial, es de difícil control, el CNE debe tener un papel más activo en la investigación de algunos casos de evidente abuso, tomar medidas y publicitar lo realizado, de modo de crear un mínimo efecto disuasivo.

En específico, es necesario que el CNE tome medidas para evitar que distintos actos de gobierno puedan utilizarse con fines proselitistas, tales como inauguración de obras, entrega de ayudas sociales, distribución de bienes y alimentos, etc., y que funcionarios hagan campaña para beneficiar a candidatos de su partido o coalición.

Para el futuro —después del 6D—, se recomienda que se apliquen sanciones contundentes —no sólo pecuniarias—, que involucren la impugnación de la elección del candidato que se haya valido de los recursos públicos durante la campaña.

El uso de los recursos públicos se extiende al uso de los medios estatales de comunicación por parte de funcionarios y candidatos del partido de gobierno. Los medios públicos deben garantizar la equidad en el uso del espacio destinado a propaganda, cobertura de la campaña y entrevistas a candidatos. Esto ya está establecido en la Lopre y, en consecuencia, el CNE debe aplicar las medidas para garantizar el cumplimiento efectivo de esta regulación.

Esto ocurre, además, en un contexto en el que la oposición tiene dificultades para acceder a los medios de comunicación privados. Para contrarrestar esta situación, el CNE aprobó un reglamento sobre la campaña electoral<sup>74</sup> que tiene por objeto equilibrar el tiempo en radio y televisión de los contendientes, espacio de propaganda en medios impresos, así como la difusión de mensajes a través de operadores de telecomunicación. Sin embargo, esto no es suficiente para superar la limitación denunciada por los actores de oposición para difundir sus candidaturas. Frente a ello, esta Misión recomienda que el CNE vele por el acceso

<sup>72</sup> “Lucena: el proceso electoral es serio y verificable”, en <https://www.youtube.com/watch?v=6LTgj9hvQZk> (min. 12.30 al 12.48); “Tibisay Lucena: Cuando inicie la campaña regularemos las acciones de los partidos” – *El Joropo* (4 de noviembre de 2015), en <http://www.eljoropo.com/site/tibisay-lucena-cuando-inicie-la-campana-regularemos-las-acciones-de-los-partidos/>; “Lucena descarta que la MUD traiga observadores, porque ‘es muy caro’” – *Efecto Cocuyo* (4 de noviembre de 2015), en <http://www.efectococuyo.com/efecto-cocuyo/politikom/lucena-descarta-que-la-mud-traiga-observadores-porque-es-muy-caro>

<sup>73</sup> “PSUV hace campaña en acto de entrega de pensiones” – *Correo del Caroní* (13 de agosto de 2015), en <http://www.correodelcaroni.com/index.php/politica/item/35731-psuv-hace-campana-en-acto-de-entrega-de-pensiones>; “Rector de la Unefa obliga a profesores a buscar votos para el oficialismo” (25 de octubre de 2015), en <https://www.youtube.com/watch?v=epm7ps8VMEE>; “Ministro de la Defensa encabezó recolección de firmas de respeto al 6D” – *El Universal* (10 de noviembre de 2015), en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/151110/ministro-de-la-defensa-encabezo-recoleccion-de-firmas-de-respeto-al-6d>; “Diosdado Cabello afirma que ‘el chavismo necesita una mayoría en la Asamblea Nacional’” (11 de noviembre de 2015), en <https://www.youtube.com/watch?v=bERyKthb6k>; “Ministro Pérez instó a votar por el oficialismo” – ODH Grupo Consultor (12 de noviembre de 2015), en <https://odh.wistia.com/medias/aa62c2pwu>

<sup>74</sup> “Normas de Campaña Electoral para las Elecciones a la Asamblea Nacional 2015”, Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 151105-354, de 5 de noviembre de 2015, en [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2015/asamblea/documentos/RESOLUCION\\_151105-354.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2015/asamblea/documentos/RESOLUCION_151105-354.pdf).



libre y equitativo a los medios de comunicación —tanto públicos como privados— a todos los partidos que participan en la contienda electoral.

Por último, y en general, sobre el financiamiento, es necesario que se publiquen datos relativos al origen de los fondos, así como el monto invertido por los candidatos. A futuro, después del 6D, es preciso que se establezcan normas sobre topes y controles al gasto en las campañas.

## 2. Recomendaciones relativas a la integridad del proceso electoral

Si bien hay consenso entre técnicos y especialistas acerca de que el secreto del voto está garantizado, existe una percepción generalizada de que no es así. El único instrumento posible en estas condiciones es una intensa campaña pública que ataque esas creencias, destacando las garantías existentes. Por lo común, ese tipo de campaña está a cargo del organismo electoral. Sin embargo, de no hacerlo éste, es una tarea que deben realizar los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

Se ha sugerido a la Misión una alternativa más drástica que una campaña informativa: eliminar o establecer como optativas aquellas fases automatizadas que no son esenciales y que pueden generar suspicacia o duda acerca de su confiabilidad con respecto al secreto del voto, como son: la Estación de Información del Elector (SIE) y el Sistema de Autenticación Integrado (SAI). En el caso de la SIE, puede eliminarse su obligatoriedad, manteniéndola con carácter optativo para los votantes, siendo obligatoria únicamente cuando se planteen los supuestos de voto asistido y de electores no identificados en las listas correspondientes. Debe tenerse en cuenta que el uso de capta huellas en supermercados y farmacias, similares a las máquinas usadas en el SAI, puede llevar a sectores de la población —de escasa formación tecnológica— a convencerse de que se trata de un sistema automatizado en red y que atenta contra su derecho al secreto del voto. Con todo, es probable que estas modificaciones en la interconexión de los elementos del sistema apenas sean percibidos por la población y tengan escaso efecto.

Además, para asegurar la integridad del voto, esta Misión recomienda que el CNE emprenda de manera urgente una campaña para evitar la confusión entre los votantes sobre la oferta en el tarjetón electoral.

Otra serie de temores están relacionados con la capacitación de los miembros de las mesas de votación con respecto a la función que están llamados a cumplir el 6D, con el objetivo de evitar el uso abusivo del voto asistido y excesos en que pueden incurrir testigos, coordinadores de los centros electorales, o efectivos militares del Plan República. En este orden de ideas, aquí resultan importantes los esfuerzos de capacitación por parte del CNE. En el caso de los miembros de mesa, en general, para evitar que otros actores del evento electoral se inmiscuyan en sus funciones. En particular, para que los miembros conozcan el protocolo previsto para los casos de votación asistida. En el caso de los miembros del Plan República, para recordar que sus funciones son las de actuar como agentes de resguardo de la seguridad de los electores, velando por el orden, custodia, traslado y resguardo del material electoral, y por el mantenimiento del orden público, sin que ello suponga, por ejemplo, la expulsión de los testigos por reclamos efectuados en una mesa. Es importante que el Plan República, en conjunto con los órganos policiales competentes, ejerzan de forma activa el control del mantenimiento del orden público en las adyacencias de los centros de votación, impidiendo la presencia de grupos cuya conducta pudiese ser factor de coacción, amenaza o amedrentamiento a los electores durante la votación y el escrutinio, así como en el momento de las auditorías ciudadanas. Según lo señalado por algunos entrevistados, este tipo de irregularidades se ha presentado en comicios anteriores, sin que los efectivos del Plan República intervinieran para impedirlos.

Con relación a los testigos de las organizaciones políticas, grupos de electores y candidatos, es necesario definir con claridad los criterios que regirán para su oportuna acreditación por parte del CNE y, de esa manera, se logre que estén debidamente identificados durante la jornada electoral, siendo tal identificación requisito

indispensable para su acceso a los centros de votación. De modo similar, sería conveniente que en ejercicio de sus facultades reglamentarias, el CNE disponga que en las próximas elecciones parlamentarias quede expresamente prohibido que las juntas subalternas entreguen credenciales “en blanco” a los coordinadores de adiestramiento para que éstos las otorguen posteriormente a los coordinadores de centros electorales y miembros de mesa. La capacitación de los testigos, responsabilidad de los propios partidos, es una actividad que éstos deben encarar con la mayor seriedad. Asimismo, es necesario capacitar a los funcionarios electorales y de seguridad para que permitan, de acuerdo con las normas, el acceso a los testigos y observadores nacionales acreditados por el CNE, a los centros de votación.

También, sería beneficioso que, en el marco de las próximas elecciones de 2015, el CNE regule procedimientos de contingencia para el caso de que el operador técnico de la máquina de votación no esté presente al momento del escrutinio de los votos, bien mediante la previsión de operadores suplentes, bien de su sustitución por el operador de otra de las mesas del mismo centro y disponer de mecanismos que eviten que el operador se ausente de la mesa —como, por ejemplo, que éste sufrague en la mesa que está atendiendo.

Por último, dentro de la misma línea del pedido formulado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, esta Misión recomienda al Ejecutivo nacional derogar o suspender el estado de excepción que rige en los municipios de los estados fronterizos donde está vigente, pues ello permitiría que las organizaciones políticas desarrollen en completa libertad actividades previas a los comicios y durante la jornada electoral, y que los ciudadanos ejerzan a plenitud sus derechos civiles y políticos amparados en la Constitución de la República.

### **3. Recomendaciones relativas a la transparencia del proceso electoral**

La transparencia es una premisa para evitar la conflictividad durante los procesos electorales. De manera correlativa, la desconfianza es resultado de los obstáculos para acceder a la información sobre el desarrollo del proceso electoral. De allí que deba destacarse la necesidad de que el CNE garantice la transparencia como elemento clave para la paz social. Por una parte, las circunstancias que rodean las elecciones del 6D evidencian dificultades en el acceso a la información, y por ello es necesario que se respete la independencia, la pluralidad y la diversidad de los medios de comunicación —estatales, comunitarios y privados— como un componente fundamental para la deliberación democrática, logrando una campaña de calidad que ofrezca a los ciudadanos el acceso a una información equilibrada. Es necesario, además, que el Estado venezolano asegure a los periodistas el desempeño de su trabajo sin procesos judiciales injustificados y sin ningún tipo de riesgos, amenazas ni presiones.

Por otra parte, con respecto al día de votación, a fin de contribuir a generar certidumbre sobre la jornada del 6D, el CNE deberá instruir con precisión a los miembros de las mesas de votación para que las cierren a las 6 p.m., con la única salvedad de que en ese momento haya todavía electores en la fila. Por otro, ya que el sistema automatizado permite que el CNE conozca los resultados casi inmediatamente al cierre de las mesas de votación, sería conveniente que los diera a conocer a medida que se tengan disponibles, sin retrasar su difusión de manera discrecional.

También, es necesario que el CNE establezca un procedimiento preciso para la resolución de las controversias que puedan suscitarse con ocasión del evento electoral. Esto permitiría a los participantes hacer las auditorías y revisiones necesarias para disipar cualquier duda razonable que pudiese existir sobre los resultados del 6D y, de esta forma, los ganadores gocen de la legitimidad de origen proveniente de unas elecciones libres y justas.

Por último, se propone que el CNE fortalezca y amplíe la observación electoral internacional. La Misión lamenta que el CNE no haya invitado a organizaciones internacionales de reconocido prestigio a enviar sus misiones de observación electoral a Venezuela. Organizaciones como la OEA y la UE cuentan con una probada

experiencia, profesionalismo e imparcialidad en el ámbito de la observación electoral, y su presencia en el país podría contribuir a dar mayor credibilidad al proceso y a sus resultados.

## E. REFLEXIÓN FINAL

Este informe y sus recomendaciones resaltan las normas y prácticas que urge corregir para otorgar certeza, transparencia y credibilidad al proceso electoral, algunas de las cuales pueden y deben ejecutarse antes, y otras después del 6D.

En los próximos 17 días, durante los cuales tendrá lugar la campaña electoral, el CNE, en su condición de órgano rector del proceso electoral, deberá velar por la plena vigencia de los derechos civiles y políticos de todos los venezolanos y garantizar las condiciones de integridad electoral en sentido amplio. Es mucho lo que el CNE puede y debe hacer durante este periodo.

Nos parece igualmente pertinente realizar una reflexión para la etapa posterior a las elecciones, ya que éstas representan un momento crítico debido al deterioro acelerado de la situación política, económica y social. Como hemos analizado en nuestro Informe, la ciudadanía aún confía en los procedimientos democráticos y en el poder del voto para superar las diferencias. Sin embargo, existe el riesgo, de que, si el proceso electoral no goza de los niveles adecuados de integridad y legitimidad, la sociedad venezolana pudiese verse arrastrada a una mayor polarización y a la confrontación, generándose incluso circunstancias que estimulen formas de violencia.

Para prevenir estos peligros, consideramos importante recomendar la adopción de pasos concretos que permitan imponer sensatez, superar la polarización y reinstalar un espacio de diálogo constructivo. Para crear un ambiente favorable al entendimiento es menester que, el mismo 7 de diciembre, los perdedores acepten el resultado y los ganadores actúen con apertura, sin soberbia y con magnanimidad. El respeto mutuo es una señal positiva para abrir un ciclo de entendimiento.

La magnitud de los desafíos es tal que ninguno de los sectores políticos puede resolverlos si actúa por separado, y menos en un ambiente de polarización. Una actitud polarizada pondrá en riesgo la gobernabilidad, la integridad del Estado y el afianzamiento de la democracia. En otras palabras, la posibilidad de gobernar de cualquiera de las fuerzas políticas se verá limitada si no existe un piso básico de respeto a las normas democráticas, y una gestión económica y social que encare con rapidez los graves desajustes.

El liderazgo y visión política se pondrá a prueba después del resultado electoral. Los procesos de acercamiento y diálogo, cuando se han obstruido largamente y el lenguaje y actitudes se han caracterizado por su agresividad y descalificación, son difíciles de instalar en plazos breves, pero son irremplazables. Normalmente, el diálogo sucede en medio de tensiones, cuestionamientos e incluso rupturas, pero al final se impone cuando existe voluntad, visión estratégica y amor a la patria.

Venezuela puede y debe romper la polarización y rescatar el proceso de diálogo, un diálogo positivo, de buena fe, incluyente y participativo. En este sentido, recogemos y apoyamos el llamado al diálogo del nuncio apostólico Aldo Giordano, quien dijo: “[...] la Iglesia católica espera que los venezolanos puedan expresar su voluntad libremente en las próximas elecciones parlamentarias del 6 de diciembre, y abogo por que en el país se abra el camino al diálogo para buscar el bien común”. Asimismo, el representante del papa Francisco mencionó sus expectativas para, después de los comicios, “poder sentarnos en la misma mesa, y ver cómo contribuir por el bien común del país”.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> “Nuncio espera que Venezuela se abra al diálogo tras comicios” – *El Universal* (12 de noviembre de 2015), en <http://www.eluniversal.com/internacional/151112/nuncio-espera-que-venezuela-se-abra-al-dialogo-tras-comicios>

Desde la UCAB e IDEA Internacional hacemos votos para dar una oportunidad al diálogo y ofrecer nuestra colaboración.