



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.4.2000
COM(2000) 191 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	CONCEPTOS	4
3.	EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LAS MISIONES DE APOYO Y OBSERVACIÓN ELECTORALES DE LA UE REALIZADAS HASTA LA FECHA	5
4.	UN NUEVO MARCO PARA EL APOYO Y LA OBSERVACIÓN DE ELECCIONES	12
4.1	MARCO JURÍDICO	12
4.2	EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA UE Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES	13
4.3	FINANCIACIÓN	15
<i>4.3.1</i>	<i>Fuentes</i>	
<i>4.3.2</i>	<i>Rapidez</i>	
4.4	UNA ESTRATEGIA PARA LAS MISIONES DE APOYO Y OBSERVACIÓN	21
<i>4.4.1</i>	<i>Criterios para la observación de elecciones</i>	
<i>4.4.2.</i>	<i>Criterios para el apoyo electoral</i>	
4.5	OBSERVADORES Y EXPERTOS ELECTORALES	22
4.6	DIRECTRICES PARA GARANTIZAR EL ÉXITO DE LAS MISIONES	25
4.7	EVALUACIÓN DEL RESULTADO DE LAS ELECCIONES	25
4.8	MEJORA DE LA VISIBILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA	26
4.9	COORDINACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES	26
5.	CONCLUSIONES	27

Anexo I Reseña de la experiencia en la UE

Anexo II Fuentes complementarias de financiación de las misiones de apoyo y observación electoral de la UE.

Anexo III Directrices: política de la UE en materia de observación electoral

Anexo IV Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes para la selección de observadores de elecciones.

Anexo VI Lista de abreviaturas

1. INTRODUCCIÓN

Durante la pasada década, el proceso de democratización ha traído consigo en muchos países la celebración por primera vez de elecciones pluripartidistas. Sin embargo, en algunos lugares del mundo la democracia ha acusado graves reversos, y se han producido importantes y trágicas violaciones de los derechos humanos. No obstante, la democracia sigue siendo un sistema de gobierno de validez universal, aun cuando necesite del apoyo de los derechos garantizados constitucionalmente para evitar que unas elecciones aparentemente democráticas den lugar a una "democracia no liberal". Tal como señala Fareed Zakaria, " la democracia no acompañada de un liberalismo constitucional no es tan sólo inadecuada, sino también peligrosa, ya que trae consigo el desgaste por erosión de la libertad, abusos de poder, divisiones étnicas, e incluso guerras".¹

El fomento de una democracia y un respeto de los derechos humanos genuinos no son por tanto tan sólo imperativos morales, sino también factores determinantes a la hora de conseguir un desarrollo humano y una paz duraderos. Las medidas en apoyo de la democratización y del respeto de los derechos humanos, incluyendo el derecho a participar en la constitución de gobiernos a través de elecciones libres y justas pueden ser una contribución de primera importancia para la paz, la seguridad y la prevención de conflictos.

El final de la guerra fría provocó que la atención de la comunidad internacional pasara de estar centrada en la definición de las normas y principios relativos a los derechos humanos a una aplicación más activa de dichas normas y principios democráticos. Las misiones electorales reflejan este nuevo enfoque.

El apoyo de la UE a los derechos humanos, la democracia y el estado de Derecho está establecido por los Tratados. El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea afirma con toda claridad que los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho son valores fundamentales en Europa. Las misiones sobre el terreno centradas en los derechos humanos y las misiones electorales se aceptan como parte del mandato de la UE, cuyo Tratado considera que la protección y el fomento de los derechos humanos son piedras angulares de la política exterior y de la ayuda al desarrollo de la UE. Los Reglamentos 975/99 y 976/99 de 29 de abril de 1999² aportan el fundamento jurídico para las acciones comunitarias que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Convenio de Lomé constituye un fundamento jurídico complementario.

¹ ZAKARIA, Fareed: *"The rise of illiberal Democracy"*, *Foreign Affairs*, Vol. 76, nº 6, pág. 42.

² Reglamento (CE) nº 975/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Diario Oficial nº L 120 de 08/05/1999 p. 1.

Reglamento (CE) nº 976/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. Diario Oficial nº L 120 de 08/05/1999, p. 8.

En los últimos años, ha aumentado la frecuencia de las misiones electorales de la Unión Europea, realizándose bien en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común o bien dentro del contexto de la Comunidad, en particular su política de desarrollo, pero hasta la fecha la experiencia así acumulada no ha sido compilada de manera sistemática. No parece apropiado seguir empleando un enfoque específico para cada caso, ni este es el mejor empleo que puede hacerse de los recursos con que se cuenta. La finalidad de esta Comunicación es contribuir a la definición de una línea de actuación europea coherente a través de un enfoque adecuado que incluya una estrategia y una metodología, en el que se atienda a lo aprendido en experiencias anteriores. Con ella se da respuesta a la petición específica del Parlamento Europeo a la Comisión de que se llevara a cabo una evaluación de las misiones de observación electoral de los últimos años.

2. CONCEPTOS

Las elecciones no equivalen a democracia, pero constituyen un paso esencial en el proceso de democratización y un elemento importante para permitir el pleno acceso a todo un amplio abanico de derechos humanos. Las elecciones son acontecimientos vinculados a los derechos humanos por dos motivos: en primer lugar, porque permiten que se manifieste la voluntad política del pueblo; en segundo, porque para que resulten totalmente libres e imparciales han de celebrarse en un ambiente respetuoso de los derechos humanos³. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el apartado 1 de su artículo 2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, consagran el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

La política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea está centrada en las personas y tiene como objetivo fundamental el disfrute por parte de estos de sus derechos y libertades fundamentales, así como el reconocimiento y aplicación de los principios democráticos y la consolidación del Estado de Derecho y de la buena gestión, que, en el caso de las elecciones, quiere decir la existencia de un marco legislativo y normativo apropiado, así como un sistema electoral transparente y responsable, incluidas la supervisión y el control independientes, que garantice el Estado de Derecho. Un factor crucial en este sentido es que la gente esté bien informada y que haga suyo el proceso electoral.

Los criterios internacionales básicos para considerar válidas las elecciones observadas se contienen en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que exige que las elecciones sean libres, imparciales, secretas y genuinas y que se celebren periódicamente⁴. La OSCE ha elaborado las disposiciones de las Naciones Unidas a través de sus compromisos en materia electoral, que fueron acordados en Copenhague en 1990⁵.

³ *UN Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of the elections.* Nueva York y Ginebra, 1994.

⁴ *Ibid.*, pág.6.

⁵ Los compromisos de la OSCE pueden resumirse de la manera siguiente: universalidad, igualdad, imparcialidad, discreción, libertad, transparencia y responsabilidad. *The ODIHR election observation handbook*, 4ª edición. Varsovia, 1999, p.3.

El apoyo electoral puede definirse como la ayuda técnica y material que se presta al proceso electoral; puede incluir la ayuda profesional destinada a elaborar un marco jurídico para las elecciones. Puede adoptar la forma de una contribución general a la Comisión electoral nacional, por ejemplo aportando equipamiento y material electoral, o ayuda a la hora de establecer el registro de los partidos políticos y los votantes. El apoyo electoral puede consistir en apoyo a las ONG y a la sociedad civil en áreas tales como la educación cívica y de los votantes o la formación de los observadores locales, así como el apoyo a los medios de comunicación mediante el control de los mismos y la formación de periodistas.

La observación electoral es el complemento político al apoyo electoral. Se define cómo la "intencionada recogida de datos relativos al proceso electoral y formulación de juicios razonados sobre la realización de dicho proceso partiendo de la información recopilada, efectuada por personas que no están consustancialmente autorizadas a intervenir en el proceso"⁶. En sentido amplio, la observación de las elecciones forma parte del apoyo electoral. Desde un punto de vista técnico, constituyen actividades distintas, pero en realidad deberían ser consideradas y programadas de manera complementaria. La observación de las elecciones es el complemento político del apoyo electoral.

La observación electoral internacional se basa en los principios⁷ de la plena cobertura, la imparcialidad, la transparencia y la profesionalidad. Su objetivo final sería llegar a ser innecesaria en un futuro, una vez arraigue profundamente la democracia en cada nación mediante el desarrollo de las capacidades nacionales. Sus principales cometidos son la legitimación del proceso electoral, en los casos en los que ello resulte apropiado, y el aumento de la confianza pública en el proceso electoral, para disuadir de los intentos de fraude, reforzar el respeto de los derechos humanos y contribuir a la resolución de los conflictos⁸.

Sin embargo, es importante reconocer que las elecciones son tan sólo uno de los requisitos previos de la democracia, y que por si solas no se bastan para que un sistema político completo pueda ser considerado democrático. La intervención extranjera puede apoyar la democracia, pero no imponerla. Es un proceso a largo plazo que precisa de la participación del conjunto de la sociedad a la que afecta. Los esfuerzos internacionales que se realizan en la actualidad para apoyar los procesos electorales tienden a hacer hincapié en el papel de los supervisores nacionales, tanto los independientes como los vinculados a los partidos.

3. EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LAS MISIONES DE APOYO Y OBSERVACIÓN ELECTORALES DE LA UE REALIZADAS HASTA LA FECHA

La UE necesita una estrategia coherente

⁶ International IDEA: Código de Conducta para la observación ética y profesional de elecciones-Estocolmo 1997/ página 10.

⁷ International IDEA : Experiencia adquirida en la observación electoral internacional. Estocolmo 1995/ página 7.

⁸ División de Apoyo Electoral de las NU. Coordinación y apoyo de los observadores internacionales, proyecto de directrices operativas. Nueva York, 1996. International IDEA : Experiencia adquirida en la observación electoral internacional. Estocolmo 1995/ página 8.

Aunque la UE ha adquirido notable experiencia en la última década⁹ en lo relativo a la observación y el apoyo electorales, los enfoques han sido diversos y a menudo se han planteado obviedades. Así por ejemplo, se ha avanzado bastante en lo que se refiere a los criterios para decidir la organización de una misión electoral de la UE, así como en cuanto al código de conducta de los observadores y los criterios para su designación¹⁰. Pero aún es necesario elaborar una estrategia coherente para organizar la observación y el apoyo electorales.

La celebración de elecciones no es sinónimo de democracia

En algunos casos, los políticos que ocupan el poder pueden verse tentados de organizar elecciones amañadas con el objetivo de conseguir una legitimidad a nivel internacional (Togo 1998, Kazajstán 1999). La decisión de enviar una misión de observación de la UE puede contribuir a legitimar el proceso electoral.

Los tiempos han cambiado: es preciso un nuevo enfoque

En muchos países, las elecciones de primera generación¹¹ han dado paso a situaciones más complejas, en las que son factores de importancia los problemas de la consolidación democrática y del mejoramiento del Estado de Derecho. Se ha producido un aumento en la tendencia a la participación de organizaciones internacionales e individuos en el proceso electoral, lo que ha hecho que sean preciso reequilibrar la cooperación entre las misiones de observación internacionales y los participantes a nivel nacional. Si bien la consulta y la cooperación con los grupos de observadores nacionales es conveniente y deseable, no está exenta de problemas y precisa ser abordada con delicadeza. Sin embargo, cuanto mejor constituidos estén los grupos de observadores, más probable será la existencia de un abanico equilibrado de puntos de vista. Es indudable que en aquellos países en los que no existen grupos con esas características, los programas de apoyo de la UE deberían aportar su ayuda para que se constituyeran y contaran con la formación necesaria.

Las elecciones regionales y locales pueden también necesitar apoyo y observación

La Unión Europea no debe sólo centrarse en las elecciones nacionales, ya que para consolidar la democracia son necesarias elecciones libres a todos los niveles: a nivel local, se produce generalmente una participación popular mayor. Es especialmente importante el apoyo a las elecciones locales en algunos países en vías de desarrollo en los que las tradicionales estructuras de poder entran en conflicto con el concepto moderno de democracia, como Mozambique y China.

Las misiones de exploración son importantes

La actuación y la contribución de la UE a los procesos electorales siempre se han visto mejoradas en aquellos casos en los que se han realizado a tiempo misiones exploratorias encomendadas a expertos y se ha producido un verdadero diálogo con

⁹ Véase el Anexo I "Reseña de la experiencia de la UE".

¹⁰ En junio de 1998 el Consejo adoptó el documento "Directrices- Política de la UE en materia de observación electoral" (Anexo III), y en junio de 1999, "Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones" (Anexo IV).

¹¹ La terminología "elecciones de primera generación" se utiliza frecuentemente para designar las primeras elecciones pluripartidistas que tienen lugar tras un período de régimen autocrático o un conflicto civil.

el país. Uno de los objetivos de estas misiones debería ser el de recoger datos en lo relativo a las intenciones de los otros donantes, con el fin de facilitar la posterior coordinación. De ser posible, deberían organizarse conjuntamente con las organizaciones internacionales que procedan. La misión de exploración debería también asesorar en cuanto a las condiciones que el gobierno anfitrión ha de cumplir antes de que la UE esté dispuesta a comprometer fondos, y también dar una primera indicación a los responsables de la toma de decisiones en la UE sobre el tipo y las dimensiones que resultarían más eficaces para la intervención electoral.

Las elecciones no son acontecimientos limitados a un sólo día

Es necesario observar todas las fases del proceso electoral para poder valorarlo adecuada y globalmente. Así por ejemplo, ciertos elementos pueden resultar cruciales a la hora de evaluar correctamente el proceso electoral, como por ejemplo el registro de los votantes, el desarrollo de la campaña o la resolución de controversias después de las votaciones (por ejemplo, en la antigua República yugoslava de Macedonia en 1999 y en Mozambique en el mismo año). En algunas ocasiones, el recuento de los votos puede llevar varias semanas a causa de las dificultades logísticas. Los observadores a largo plazo deberían hallarse sobre el terreno algunos meses antes de las elecciones y permanecer en el país el suficiente tiempo como para poder aportar sus comentarios en cuanto a la aplicación final de los resultados de las elecciones. Es preciso contar cuanto antes con apoyo técnico, que debería mantenerse en el periodo intermedio entre dos elecciones, para fomentar la buena gestión de los asuntos públicos y la democratización. Los programas más a largo plazo que preceden y siguen al proceso electoral deben estar integrados en los objetivos de la política de desarrollo normal de la UE.

La evaluación de las elecciones es un ejercicio delicado

La calificación de "libre y transparente" aplicada a un proceso electoral ha resultado ser en ocasiones inexacta cuando las elecciones se han celebrado en un medio inestable y durante un periodo de transición política (por ejemplo, en Nigeria en 1999 y en Camboya en 1998). A la hora de evaluar unas elecciones ha de tenerse en cuenta que éstas forman parte de un avance lento y gradual hacia la democracia. .

La UE debería intentar cooperar con otros grupos internacionales con el fin de garantizar, siempre que ello resulte posible, que se plantean posiciones comunes y se despliegan los recursos de la manera más eficaz. Pero han de evitarse las estructuras de coordinación oficiales que podrían resultar perjudiciales para la integridad y la libertad de palabra y acción de la UE obligándola a aceptar el menor denominador común dentro de un grupo heterogéneo de donantes internacionales (por ej. Camboya 1998). Las evaluaciones de la UE podrían ser más eficaces si incluyeran recomendaciones para las acciones futuras..

Conviene elegir con cuidado el momento de las declaraciones de la UE y el contenido de estas

El portavoz de la misión debería realizar a la mayor brevedad posible una declaración preliminar¹² relativa a las tendencias registradas, pero no deberían producirse declaraciones finales hasta que se haya consultado a los observadores y se hayan tenido en cuenta sus observaciones (Nigeria 1999). En aras de la coherencia y eficacia, no podrá hacerse declaración final alguna de la UE antes de que se hayan analizado los informes electorales de los observadores de la Unión Europea y se haya consultado debidamente a las personas que representan los intereses de la UE sobre el terreno. La posición común de la UE sólo será adoptada cuando finalice por completo el proceso electoral (Indonesia, 1999). La campaña electoral y los procesos de votación y de recuento de los votos han de ser considerados en su contexto político y a largo plazo, atendiendo también a la situación de los derechos humanos en general (Camboya, 1998). La proclamación final y oficial de los resultados de las elecciones constituye parte integrante del proceso electoral y debería ser uno de los elementos de cualquier misión de observación de la UE.

Los representantes de la UE in situ deben coordinarse entre sí y aunar sus voces para conseguir el máximo efecto

Es necesaria una buena coordinación sobre el terreno entre la Delegación de la Comisión, la Presidencia del Consejo, las misiones de la UE y la unidad electoral de la UE para que la misión electoral resulte provechosa. Esta coordinación obtuvo muy buenos resultados en las elecciones rusas (1993) e indonesias (1999). A pesar de la estrecha coordinación y frecuentes consultas, la designación por separado de un director de la unidad electoral de la UE y de un portavoz de la UE, como ocurrió en Camboya en 1998, probablemente viene más en detrimento que en favor de la imagen de la Unión. El equipo central de la UE debería tener un director claramente definido, que actúe al tiempo como coordinador y como portavoz en todos los asuntos relativos a las elecciones.

No hay un servicio específicamente dedicado a las elecciones dentro de la estructura de la UE

A diferencia de las Naciones Unidas o de la OIDDH, ninguna de las instituciones de la UE, ni siquiera la Comisión, cuenta con una unidad responsable de la participación de la UE en las elecciones en terceros países. Como resultado de esta situación, se han dispersado los esfuerzos dentro de la Comisión entre las distintas Direcciones Generales, sin que se hayan asignado suficientes recursos humanos a esta labor. Esta falta de estructura y de personal fue objeto de las críticas del Tribunal de Cuentas en su informe especial sobre la observación electoral de la UE en las elecciones palestinas de 1996¹³. En la actualidad no existe ningún servicio que centralice la recepción y el tratamiento de las solicitudes de participación de la UE en las misiones de observación y apoyo electoral.

¹² Existen distintos tipos de declaraciones con arreglo al momento en que se emiten: declaraciones provisionales (en la fase temprana del proceso electoral); declaraciones preliminares (tras el escrutinio); declaraciones finales (tras el recuento) e informe final (tras la solución de contenciosos electorales).

¹³ Informe General 4/96 p.16.

Las necesidades en cuanto a la toma de decisiones han de ser definidas claramente y racionalizadas

En general, la decisión de enviar una misión de observación electoral de la UE y la evaluación política de las elecciones han estado regidas por las normas de actuación intergubernamental de la PESC. Pero la correspondiente decisión de financiación se toma a escala de la Comunidad (aunque en el pasado también ha habido algunos casos de financiación limitada de la PESC). En el proceso participan tanto los grupos de trabajo del Consejo como los comités de los Estados miembros¹⁴. El Parlamento puede también decidir la observación de unas elecciones, como también los Estados miembros de manera bilateral.

Existen múltiples marcos jurídicos y líneas presupuestarias

En el pasado, para financiar las acciones referentes a procesos electorales se ha hecho uso de las líneas presupuestarias correspondientes a la cooperación al desarrollo, los derechos humanos y la PESC. No ha habido coherencia en la elección del instrumento presupuestario, a pesar del hecho de que dicha elección tiene consecuencias institucionales importantes. Aunque de acuerdo con el primer pilar, la responsabilidad incumbe a la Comisión, en el segundo pilar (PESC) son la Presidencia del Consejo y el Alto Representante de la PESC los responsables de la ejecución de las acciones de la PESC (a pesar de que la Comisión sigue manteniendo la responsabilidad de la aplicación del presupuesto). En la actualidad existe una oportunidad de elaborar una política de financiación coherente y transparente al haber sido adoptados los Reglamentos 975/99 y 976/99 y transferida la línea presupuestaria correspondiente a elecciones de la PESC al capítulo B7-70 (Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos)

Además, a pesar de la importancia que se concede al apoyo electoral en el contexto del respaldo de los derechos humanos y la democratización, no todos los documentos sobre la estrategia de los países hacen mención de dicho apoyo, ni siquiera en aquellos casos en los que hay una clara necesidad de que se actúe en este sector empleando fondos de la cooperación al desarrollo.

Es preciso reforzar la coordinación entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento

Es preciso un mayor nivel de coordinación entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo. Ha de definirse cuál es el papel de las diferentes instituciones de la UE tras haber sido acordado por ellas. En general se considera que las acciones electorales interinstitucionales son demasiado complejas y faltas de transparencia.

El papel que corresponde al Parlamento es importante, a causa de su especial compromiso con los derechos humanos y la democracia, y porque los diputados, en su calidad de representantes electos, tienen un conocimiento en profundidad de todos los aspectos relacionados con las elecciones. Pero la participación de los observadores del Parlamento se ha encontrado con dificultades a causa de la falta de coordinación. Es preciso definir un papel especial para los eurodiputados en las misiones electorales de la UE.

¹⁴ Véase 1999/468/CE: Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DO L 184, 17/07/1999, p. 23.

La coordinación con otros agentes internacionales ha evolucionado hacia la delegación de responsabilidades en lugar de una auténtica colaboración

Es necesaria la coordinación con otros participantes internacionales, ya que la creación de sinergias supone una mejora del nivel de eficacia, de rendimiento y de capacidad de negociación con los países receptores. Esta coordinación aporta beneficios a distintos niveles, por ejemplo la posibilidad de misiones conjuntas para determinar las necesidades y acordar la distribución de las labores, el despliegue y la formación de los observadores, la evaluación de las elecciones y el intercambio mutuo de información en todas las etapas.

No obstante, la coordinación debería significar colaboración, y no delegación de responsabilidades. A causa de sus carencias en capacidad de gestión para poner en práctica operaciones de gran tamaño sobre el terreno, la UE a menudo ha delegado su responsabilidad en otros agentes internacionales, tales como la OSCE y las Naciones Unidas¹⁵. En el ámbito de la OSCE, la UE ha trabajado sistemáticamente bajo los auspicios de la OSCE/OIDDH. En todos los casos, esta forma de actuar ha supuesto un debilitamiento de la identidad de la UE y ha dificultado el control de los fondos comunitarios, tal como ha señalado el Tribunal de Cuentas. Existe el auténtico riesgo de que la UE, en lugar de ser un verdadero participante en las decisiones políticas, se convierta en un banco que financie las intervenciones de los otros.

No existe un acuerdo modelo entre la UE y la mayoría de las organizaciones internacionales que participan en el apoyo y observación electorales, por lo que se plantean importantes problemas, como el respeto de las normas de la UE en lo relativo a la gestión de los fondos, el trato diferencial de los empleados debido a las diferencias entre las condiciones de empleo de la UE y de otras organizaciones, la falta de visibilidad de la UE y las discrepancias en la evaluación de las elecciones.

La participación de la UE en misiones electorales se ha resentido de una falta de visibilidad

El apoyo de la UE a los procesos electorales pone de manifiesto su compromiso con la democratización y el desarrollo sostenible. Los Estados miembros y el PE han criticado la falta de visibilidad de la UE en elecciones en que la UE había comprometido fondos. Esta falta de visibilidad se debe a varios factores, siendo uno de ellos la ausencia de una política clara por parte de la UE y de los instrumentos necesarios para aplicarla. La adopción de una acción conjunta en el marco de la PESC (como en el caso de Nigeria en 1999) no es garantía de una mayor visibilidad. Otro factor es la participación de la UE bajo los auspicios de otros agentes internacionales que no siempre garantizan la visibilidad de la UE. Así por ejemplo, en las elecciones en Bosnia y Albania la visibilidad de la UE dentro del marco de la OSCE fue muy escasa. En otros casos, como Palestina o Nigeria, la falta de visibilidad fue debida a un insuficiente esfuerzo por parte de los medios de comunicación. A diferencia de los Estados Unidos, la UE no designa para este tipo de labor a políticos retirados de alto nivel.

Los recursos han de estar a la altura de los objetivos políticos

¹⁵ Las operaciones conjuntas CE/PNUD en apoyo de los procesos de elecciones democráticas representan 23 millones de euros.

La expansión de las actividades de observación y apoyo electorales no ha estado acompañada, ni en Bruselas ni sobre el terreno, de un incremento de personal ni de una formación adecuada del mismo. Es de una importancia primordial que la política de la UE en este ámbito sea aplicada por un personal adecuado con la experiencia precisa.

Los procedimientos de la UE obstaculizan la oportuna adopción y aplicación de las decisiones

Los procedimientos de la UE para la cooperación financiera y técnica no se prestan fácilmente al apoyo de los procesos electorales. Habitualmente, las invitaciones para llevar a cabo la observación de unas elecciones se reciben muy tarde. Algunas elecciones de importancia política se convocan con plazos muy ajustados. Las misiones de observación y apoyo electoral de la UE suelen llevarse a cabo en circunstancias inciertas, por ejemplo en situaciones de postguerra (Bosnia), de salida de una dictadura (Nigeria) o de crisis nacional (Albania). Ello hace preciso un grado de flexibilidad que las actuales normas presupuestarias no permiten, con lo que la preparación y aplicación a tiempo de los programas de observación electoral si se pretende respetar los procedimientos de aplicación existentes resulta extremadamente dificultosa. Esta dificultad fue subrayada por el Tribunal de Cuentas en su informe sobre las elecciones palestinas de 1996. En el caso de Indonesia, tan solo el recurso a los procedimientos previstos por el Reglamento PVD/ALA hizo posible que se contara con la financiación necesaria, pero el equipo de asistencia técnica llegó demasiado tarde para realizar la aportación prevista. Es necesario crear un mecanismo acelerado de toma de decisiones que, no obstante, respete la necesidad de un control financiero y la asunción de responsabilidades.

Los métodos de contratación de los observadores son heterogéneos y confusos

Hay diferencias muy importantes entre los observadores de la UE según cuál haya sido el Estado miembro que los haya seleccionado, por ejemplo en lo que respecta a sus condiciones de contratación y remuneración. La selección, contratación y remuneración pueden correr a cargo de instituciones diferentes. Otra fuente de confusión es el hecho de que en cada operación la institución que se encarga de la contratación puede ser distinta, por ejemplo puede tratarse de la Comisión Europea (Togo y Camboya), de la organización internacional encargada de la coordinación de la misión, que puede ser el PNUD (el equipo central de la UE en Indonesia), o el programa de voluntarios de las Naciones Unidas (observadores en Nigeria e Indonesia).

Es necesaria una mejor formación de los observadores electorales de la UE y una orientación in situ

Resulta esencial contar con observadores bien formados para garantizar la calidad y la credibilidad de las misiones de observación electoral. En las situaciones de tensión o conflictividad, las distintas partes a nivel local (las autoridades o la oposición) pueden aprovechar las carencias en este sentido. Además, los observadores con una formación o experiencia inadecuadas pueden hacer peligrar su propia vida, la de sus colegas o la de los habitantes del país.

4. UN NUEVO MARCO PARA LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN Y APOYO ELECTORAL DE LA UE

A continuación se expone la experiencia acumulada en este campo y se describe el nuevo marco jurídico y presupuestario de las misiones de observación y apoyo electoral de la UE, para pasar luego a formular algunas recomendaciones para el futuro.

4.1 Marco jurídico

Hasta fecha muy reciente, el marco jurídico para el apoyo de la UE a las elecciones en los terceros países lo constituían los instrumentos jurídicos (primer o segundo pilar) relativos al país en el que se celebraban las elecciones o en la región a la que pertenecía. En concreto, estos instrumentos eran, o bien un convenio internacional (por ejemplo el Convenio de Lomé con los Estados ACP o los acuerdos de colaboración o cooperación con los Nuevos Estados Independientes¹⁶) o el Reglamento que rigiera las relaciones con el país en el que se celebraban las elecciones (por ejemplo, los Reglamentos PHARE, TACIS o PVD/ALA). En el caso de la observación de elecciones en el marco de la PESC, el fundamento jurídico era la acción común PESC que abordaba la observación de elecciones en el país en cuestión.

El 29 de abril de 1999, el Consejo adoptó dos Reglamentos nuevos (975/99 y 976/99) que aportan un fundamento jurídico específico para las operaciones comunitarias que "contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales" en terceros países. En la aplicación de estos Reglamentos participa el mismo Comité y la única diferencia entre ambos es su ámbito geográfico y su fundamento jurídico (que es el artículo 235 del Tratado CE para los países que se benefician de los programas TACIS, PHARE, MEDA y OBNOVA¹⁷ y el artículo 130w del Tratado CE para los países en desarrollo¹⁸). La letra f del apartado 2 del artículo 3 y la letra f del apartado 2 del artículo 2, respectivamente, declaran que la Comunidad Europea aportará ayuda técnica y financiera a las acciones destinadas a apoyar los procesos de democratización, en particular:

¹⁶ Las cláusulas de derechos humanos han llegado a ser una pauta general en los acuerdos con terceros países.

¹⁷ Reglamento del Consejo (CE) n° 976/1999, de 29 de abril de 1999. Diario Oficial L 120, de 8/5/1999, pág. 8.

¹⁸ Reglamento del Consejo (CE) n° 975/1999, de 29 de abril de 1999. Diario Oficial L 120, de 8/5/1999, pág. 1.

f) el apoyo de los procesos electorales, en particular mediante el respaldo a las comisiones electorales independientes, la concesión de ayudas materiales, técnicas y jurídicas para la preparación de elecciones, incluidos los censos electorales, así como por medio de medidas destinadas a favorecer la participación de grupos concretos, especialmente las mujeres, en los procesos electorales, y mediante la formación de observadores"¹⁹.

Tras la entrada en vigor de estos reglamentos (975/99 y 976/99), las futuras misiones de apoyo y observación electoral de la UE se llevarán a cabo únicamente conforme al primer pilar. La principal fuente de financiación, y concretamente la aportación de apoyo a los participantes gubernamentales, se efectuará en el marco de los reglamentos o acuerdos que rigen las relaciones con los terceros países, incluidos fondos disponibles en virtud de ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA y el Convenio de Lomé. Pero también se utilizarán los nuevos reglamentos en materia de derechos humanos y el Capítulo B7-7, fundamentalmente en apoyo de la actividad no gubernamental (véase el punto 4.3.1).

Las futuras misiones de apoyo y observación electoral de la UE se llevarán a cabo únicamente de conformidad con el primer pilar, fundamentalmente en el marco de los reglamentos o acuerdos que rigen las relaciones con los terceros países, pero también en el de los nuevos reglamentos en materia de derechos humanos.

4.2 El proceso de toma de decisiones de la UE y el papel de las instituciones

Hasta la fecha, la decisión política solía adoptarse en el marco de la PESC y la decisión financiera en el contexto de la Comunidad y/o de la PESC. Tras la adopción de los Reglamentos en materia de derechos humanos, ha quedado claro que tanto la decisión de aportar apoyo electoral como la de enviar observadores de la UE se tomarán en el contexto del primer pilar a partir de propuestas de la Comisión .

Teniendo en cuenta el papel central de la Comisión a la hora de presentar propuestas referentes al apoyo y la supervisión electorales de la UE y el deseo frecuentemente expresado de que exista un servicio central de coordinación, la Comisión analiza actualmente la oportunidad de crear una Oficina electoral permanente dentro de sus servicios a la que incumbiera la responsabilidad de la política horizontal relativa al apoyo y observación electorales. Este servicio coordinaría todas las peticiones de participación comunitaria en elecciones y asesoraría con arreglo a la experiencia acumulada y los contactos con otros expertos, mientras que las unidades geográficas seguirían dirigiendo la programación y prestación de apoyo y observación electoral en sus países.

Esta Oficina garantizaría la coherencia debida de las acciones de la UE, y facilitaría el proceso de aplicación. Se coordinaría con las unidades geográficas para realizar evaluaciones ex-ante de las operaciones propuestas. Tendría un papel de memoria

¹⁹

Otros apartados pertinentes son

c) "el fomento del pluralismo, tanto a nivel político como a nivel de la sociedad civil. Para ello será necesario reforzar las instituciones necesarias para garantizar el carácter pluralista de la sociedad, incluidas las ONG, y fomentar la independencia y la responsabilidad de los medios de comunicación, el apoyo a la libertad de prensa y el respeto de los derechos de libertad de asociación y de reunión"

e) el fomento de la participación de la población en los procesos decisorios, tanto a escala nacional como regional y local y, en particular, el fomento de la igualdad de participación de hombres y mujeres en la sociedad civil, en la vida económica y en la política".

institucional de la UE, ya que en ella se conservaría un registro en detalle de las operaciones electorales de la CE, incluyendo los informes de los observadores en jefe, la descripción del mandato, los acuerdos de financiación, los acuerdos tipo con los gobiernos, los acuerdos con las Naciones Unidas, la OSCE, etc, y cualquier otro documento que venga al caso. La Oficina electoral podría encargarse de elaborar métodos tales como las directrices de funcionamiento para la organización de las misiones de apoyo y observación electorales, así como un marco general para la formación tanto de los asistentes técnicos como de los observadores, que incluiría la redacción de un manual de la UE para cubrir ambas actividades. Podría confeccionar el calendario de elecciones (tarea que en la actualidad es llevada a cabo por la Presidencia), y también supervisar la contratación y formación de observadores y compilar una lista europea de expertos y observadores electorales.

Mediante esta Oficina, la Comisión podrá garantizar una correcta planificación y coordinación con el resto de las instituciones de la UE aplicando el siguiente procedimiento:

- Al comienzo de cada año, la Comisión intercambiará puntos de vista con los grupos de trabajo del Consejo correspondientes (COHOM y grupos de trabajo geográficos), los Estados miembros (Comité de derechos humanos) y el Parlamento Europeo partiendo de un calendario anual de las elecciones previstas que habrá elaborado la Oficina electoral de la Comisión previa consulta con la unidad de planificación del Alto Representante de la PESC. Estos contactos se mantendrán durante el año con la aportación de las unidades geográficas y las delegaciones.
- Este futuro intercambio de puntos de vista podría abordar la cuestión de si el apoyo y la observación son o no aconsejables y de cuál ha de ser el carácter de cualquier participación que se lleve a cabo, teniendo en cuenta la estrategia global de la UE. Este proceso también facilitaría la planificación de los recursos por parte de la Comisión, el Parlamento y el Consejo.
- La Comisión pasará entonces a determinar, caso por caso, si proponer una misión de apoyo y observación tras discutir con los Estados miembros en los foros apropiados, y con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento que corresponda. Las aportaciones de los Estados miembros podrán llevarse a cabo a través de evaluaciones a cargo de los Jefes de misión de la UE, debates en los grupos de trabajo del Consejo y en el comité de los Estados miembros que resulte apropiado. Los comités del Parlamento Europeo en materia de asuntos exteriores, derechos humanos y desarrollo también aportarán sus puntos de vista y comentarios.
- En las posteriores discusiones en los grupos de trabajo del Consejo y con el Parlamento Europeo se podría abordar la evaluación de los resultados de las misiones exploratorias que se hayan realizado y el carácter de cualquier posible participación de la UE. También podría cubrir la participación de los diputados del Parlamento Europeo y de los Estados miembros en la misión de observación, garantizar la complementariedad entre los observadores de la CE y los financiados a escala nacional y convenir acuerdos para la coordinación sobre el terreno, incluyendo el papel de cualquier unidad electoral interna del país.

Si existe una unidad electoral de la UE, su objetivo deberá ser que en sus actividades intervengan todos los participantes, tanto la UE como los Estados miembros. Tan pronto como resulte posible en el transcurso de este proceso debería comenzarse con la coordinación con los Estados miembros en lo relativo a las instalaciones comunes y al resto de los aspectos de la contribución global de la UE.

- El Parlamento Europeo, en su calidad de organismo parlamentario electo de la UE, debería desempeñar un papel crucial en lo relativo a la observación electoral y participar desde una etapa temprana en la planificación conjunta de las misiones electorales. En el momento concreto de las misiones, debería definirse un papel especial para que los eurodiputados aprovechen al máximo su experiencia electoral y parlamentaria y su capacidad de servir de vínculo con los grupos de la sociedad civil, los partidos políticos, etc. Debería reservarse un espacio a los eurodiputados en cada equipo de observación de elecciones de la UE. La responsabilidad de proponer un equipo de diputados con la experiencia precisa correspondería al Parlamento Europeo.
- Para determinar los papeles y responsabilidades, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo deberían contar con acuerdos adecuados en materia de observación electoral, de carácter interinstitucional, partiendo de algunas de las propuestas indicadas anteriormente. La creación de servicios que sirvan de foco en las tres instituciones facilitaría también la cooperación interinstitucional en lo relativo a las elecciones.

- *La Comisión analizará la oportunidad de crear una Oficina electoral permanente con cometidos de coordinación y planificación horizontal, incluida la evaluación ex-ante, para asistir a las unidades geográficas y las delegaciones y servir de enlace con las instituciones comunitarias y otros organismos.*
- *Mejorar la planificación anual*
- *Papel especial para el Parlamento europeo y los eurodiputados*
- *Conveniencia de llegar a acuerdos entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión en materia de misiones de observación electoral.*

4.3 Financiación

4.3.1. Fuentes

Las elecciones suponen un gasto que debería recaer en el país en cuestión como una parte de su responsabilidad de garantizar el Estado de Derecho, por lo que la financiación de las elecciones debería correr a cargo del presupuesto nacional. Si éste no resulta suficiente para cubrir la totalidad del proceso electoral, debería primeramente mobilizarse un apoyo de la UE con cargo al presupuesto de cooperación, que está destinado al apoyo de los programas auspiciados por los gobiernos. Este modo de actuar se ajusta al enfoque de los temas de desarrollo que vincula los acontecimientos políticos con el desarrollo sostenible y garantiza que los procesos políticos están en manos de los propios países. También es fiel a los tratados europeos (artículo 11 del Tratado de la Unión Europea y artículo 177 del

Tratado de la Comunidad Europea) y a las cláusulas de derechos humanos en los acuerdos con terceros países y en la legislación de la CE.

En el pasado, el apoyo electoral se ha financiado de forma consistente en el marco del primer pilar, mientras que la observación electoral ha recibido su financiación del primer o del segundo pilar, o bien de una combinación de ambos; en algunas ocasiones han aportado fondos los Estados miembros. Cuando se ha recurrido a acciones comunes de la PESC para observación de elecciones, los fondos no han sido suficientes para cubrir todos los gastos de la participación de la UE por lo que se han combinado con acciones comunitarias complementarias (por ejemplo Palestina, Bosnia, Nigeria).

Tras la entrada en vigor de los Reglamentos 975/99 y 976/99, ha quedado claro que todas las acciones de apoyo y observación electorales se financiarán en el futuro en el marco del primer pilar, con arreglo al principio de complementariedad: la financiación de una acción en favor de un país específico debería provenir sobre todo de los instrumentos de cooperación (Convenio de Lomé, PVDALA, OBNOVA, PHARE, TACIS, etc...). La financiación de una acción temática, como por ejemplo la formación, los medios de comunicación, la educación cívica y del electorado debería proceder del capítulo B7-70. A pesar de incluir en este Capítulo una línea presupuestaria concreta para apoyar la transición democrática y la supervisión de los procesos electorales (B7-709), los fondos asignados no son suficientes para cubrir todos los compromisos en materia de apoyo y observación electoral que tiene previsto la Comunidad acometer cada ejercicio financiero, por lo que es imperativo seguir utilizando los fondos asignados a los instrumentos de cooperación. Además las subvenciones del Capítulo B7-70 están en principio destinadas a favorecer a ONG y organizaciones internacionales. Los Estados miembros podrán aportar financiación adicional²⁰.

4.3.2. Rapidez

La Comisión analiza varias posibilidades para acelerar y simplificar las decisiones relativas al compromiso de los fondos y a la ejecución de las acciones. Puede establecerse una distinción entre la planificación previa y las medidas de reacción a posteriori, que resulta necesaria en aquellos casos en los que las elecciones se convocan con un plazo muy corto que hace difícil una planificación de antemano.

Planificación previa:

La toma de decisiones y la ejecución pueden verse facilitadas por los siguientes medios:

- Una mejor planificación anual (véase el apartado 4.2)
- Mencionar la aportación de ayuda para fomentar la buena gestión y respaldar el proceso de democratización, incluidas las elecciones, en las estrategias de cooperación diseñadas para cada país tercero.

²⁰ Véase el Anexo II "Fuentes complementarias de financiación del apoyo y observación electoral de la UE"

- La inclusión de una reserva de fondos apropiada en cada línea presupuestaria geográfica que podrá mobilizarse cuando se anuncie la celebración de unas elecciones en el año en curso.
- La elaboración de acuerdos marco con socios que cuenten con la especialización adecuada tanto de conocimientos como de experiencia en, por ejemplo, asesoramiento en materia de redacción de leyes electorales, gestión de las elecciones, logística, medios de comunicación, formación del electorado o en lo relativo a zonas geográficas específicas. Se elegirá a los socios mediante un proceso de selección transparente. Los acuerdos se complementarán con contratos financieros puntuales y rápidos en cuanto surja la necesidad de un servicio concreto, lo que aportaría flexibilidad en cuanto a la gestión, supondría un ahorro de tiempo (ya que se reduciría la carga administrativa) y permitiría modernizar los conocimientos técnicos, puesto que el apoyo y la observación de las elecciones implican un amplio abanico de técnicas cuya ejecución es preferible que corra a cargo de organismos especializados.

Medidas de reacción :

- Los procedimientos de emergencia cuyo uso prevén los Reglamentos 975/99 y 976/99 (art. 14 y 15) " en casos de necesidades inmediatas e imprevisibles" permiten a la Comisión comprometer fondos con rapidez tras consulta con los Estados miembros, que cuentan con cinco días para reaccionar. Los reglamentos internos de los comités que intervienen en la aplicación de los programas TACIS, PHARE, OBNOVA y PVDALA prevén también procedimientos de emergencia., pero éstos no abordan la cuestión de los retrasos en fases posteriores.
- Deben asimismo considerarse los procedimientos rápidos, sobre todo la creación de un instrumento para la intervención rápida, lo que supondría la selección y contratación, en breve período de tiempo, de expertos en elecciones de la Unión Europea. Por ejemplo, en el marco de la OSCE, la CE podría enviar uno o dos expertos en cada equipo electoral de la OIDDH, que podrían formar a observadores a corto plazo de Estados miembros de la UE.

- *Todas las misiones de apoyo y observación se financiarán en el marco del primer pilar (básicamente a través de los instrumentos de cooperación, pero también por medio del Capítulo B7-70).*
- *Se acelerará y simplificará el proceso de toma de decisiones y la ejecución*

4.4 Una estrategia para las misiones de apoyo y observación electoral

El presente apartado trata de las estrategias y objetivos de la UE respecto del apoyo y observación electoral, mientras que los apartados 4.4.1 y 4.4.2 abordan los criterios para decidir la conveniencia de la intervención de la UE. Por el momento, no hay una estrategia global comunitaria en materia de observación electoral. No obstante, recientemente el Consejo acordó los criterios para determinar el envío de una misión electoral y para contratar a los observadores, así como el código de conducta de los mismos (Anexos III y IV).

Partiendo de la experiencia acumulada y de los trabajos existentes, la UE debería adoptar una estrategia con arreglo a las siguientes líneas maestras:

- Estar guiada por objetivos claros y por el principio de la colaboración entre la UE y el país en el que se celebran las elecciones. La UE debería ayudar al país de recepción a crear y mantener capacidades nacionales independientes para la celebración de elecciones basadas en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo cual debería reflejarse en los documentos de estrategia nacionales en el caso de los países para los que proceda.
- Evitar las relaciones de dependencia aportando apoyo sólo en los casos en que resulte necesario;
- Permitir que las decisiones relativas al aporte de ayuda de la UE y el envío de observadores se tomen caso por caso, utilizando los criterios establecidos (véase a continuación) y que si cambia la situación la participación de la CE pueda adaptarse, incluso suprimirse cuando dejen de cumplirse las condiciones exigidas;
- Garantizar que las acciones de observación y de apoyo, cuando ambas son necesarias, sean complementarias. Lo más probable es que casi siempre se vinculen ambas acciones para lograr los objetivos de la UE;
- Promover el desarrollo de la capacidad nacional y participar en la educación cívica y de los votantes junto con la comisión electoral nacional y las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil;
- Favorecer la viabilidad a largo plazo tras una elección. Si es preciso, una misión de apoyo técnica podría seguir colaborando con el Gobierno con objeto de rectificar los fallos de la administración electoral y el Estado de Derecho;
- Fomentar el pluralismo, a nivel político y en la sociedad civil para garantizar el carácter pluralista de la sociedad. Entre estas acciones figuran la promoción de las ONG locales y otros agentes locales, e incrementar las repercusiones en el desarrollo de la capacidad local. Asimismo, será importante fomentar la independencia y responsabilidad de los medios de comunicación y el respeto de los derechos a la libertad de asociación. Puede darse el caso de que en algunas elecciones haya que subvencionar a ONG locales y no las actividades realizadas por el Gobierno;
- Favorecer la colaboración con las ONG y sacar lecciones de su experiencia. La UE debe hacer un esfuerzo coherente para identificar e integrar en sus acciones de apoyo electoral a las ONG europeas y locales que tienen mandatos adecuados y una experiencia pertinente en materia de apoyo electoral, recurriendo al capítulo presupuestario B7-70. Más concretamente la UE debe promover la participación de las mujeres y minorías en las elecciones y en los procesos de toma de decisión tanto a nivel nacional y regional como local, bien como electores o candidatos; medios de comunicación libres y pluralistas; la educación cívica y de los electores;

- Hacer hincapié en la ayuda a los observadores locales, que pueden desempeñar un papel clave en el desarrollo de las instituciones democráticas. Si, una vez establecidas, estas instituciones funcionan correctamente, no sería necesaria la presencia de observadores de la UE . Por ello, las organizaciones nacionales de observadores apoyadas por la UE han de contar con una base amplia, y ser equilibradas y neutrales;
- Conceder una atención especial al censo electoral y la delimitación equitativa de circunscripciones electorales;
- Favorecer los mecanismos de autorregulación necesarios para garantizar un funcionamiento correcto de la democracia, como controles en todas las etapas del proceso electoral por representantes de todos los partidos políticos, medios de comunicación libres y la observación de organizaciones nacionales "neutrales" (en general ONG u organizaciones religiosas)

La UE debe adoptar una estrategia que permita tomar decisiones relativas al apoyo y la observación de elecciones caso por caso.

La estrategia de la UE debe promover la instauración de estructuras nacionales duraderas.

Las acciones de la UE deben promover el pluralismo y garantizar el apoyo de ONG locales y observadores locales.

4.4.1 Criterios para la observación de elecciones

Para determinar si pueden lograrse los objetivos de la UE se necesitan algunos criterios; la Comisión considera que los adoptados por el Consejo el 28 de junio 1998 (véase el anexo III) constituyen una base válida para decidir si se lleva a cabo o no una misión de observación electoral de la UE. Además de la importancia del país para la UE, tres consideraciones revisten una importancia capital:

- ¿Es aconsejable la participación de la UE?. Deben tomarse en cuenta todos los factores políticos y jurídicos existentes para evitar que la UE se encuentre en una situación en que su presencia pueda dar credibilidad a un proceso electoral amañado. Entre las condiciones mínimas necesarias para aceptar figuran:
 - que el sufragio sea universal;
 - que puedan tomar parte en las elecciones todas las personas y los partidos políticos;
 - que haya libertad de expresión y se pueda ejercer la crítica al Gobierno;
 - que haya libertad de movimiento;
 - que haya libertad de reunión;
 - que todos los partidos y candidatos en liza tengan acceso a los medios de comunicación.

La UE sopesará también otros factores importantes de su decisión, por ejemplo el hecho de que sea la primera elección tras un periodo de conflicto u opresión o que las elecciones formen parte de un proceso de paz y el posible retorno de refugiados.

- ¿Es viable la participación de la UE ? Aunque la situación sea propicia para la celebración de elecciones libres e imparciales, la UE exigirá para su participación:
 - que el Gobierno del país de recepción solicite la observación electoral. Es preferible una solicitud oficial del Gobierno, pero en algunas circunstancias puede aceptarse una indicación clara de éste, aunque no la exprese formalmente, de que desea observadores de la UE;
 - que el Gobierno anfitrión sea receptivo a las peticiones de la UE de introducir modificaciones específicas o mejoras en los preparativos de la campaña electoral;
 - que todos los principales partidos políticos o candidatos en liza acepten la presencia de observadores de la UE;
 - que la UE haya supervisado previamente la evolución política del país de recepción;
 - que haya un calendario que permita a los jefes de los equipos de observadores de la UE estar presentes en los sitios con suficiente.

- ¿Es útil la participación de la UE? Un ejercicio de observación aporta generalmente un determinado grado de legitimación, contribuye a instaurar la confianza y es siempre un elemento de disuasión contra el fraude. No obstante, la observación es una operación costosa, por lo que hay que establecer prioridades y definir parcialmente su utilidad en términos de costes/beneficio. A veces una misión electoral es aconsejable o viable, pero sólo marginalmente útil (ej. Guatemala 1999). Este concepto de "utilidad" es puramente técnico y hay que compensarlo con una evaluación de la UE que determine si sus relaciones globales con el país en cuestión y los objetivos generales de la UE hacen que su presencia en las elecciones sea "políticamente útil" .

Normalmente, todas las misiones electorales de la UE tendrán unos términos de referencia escritos acordados con el Gobierno y las autoridades electorales del país donde se lleve a cabo la misión de observación. Los términos de referencia recogerán los objetivos y las exigencias de las actividades de observación, por ejemplo la garantía de la libertad de movimiento de los observadores y la libertad de acceso a todos los partidos políticos, candidatos e interventores electorales así como a todas los colegios electorales y los centros de escrutinio. Además los observadores deben poder disponer de todas las informaciones necesarias sobre el proceso electoral y la seguridad personal de los observadores debe también garantizarse en la medida de lo posible.

La decisión de enviar observadores debe hacerse en función de la conveniencia, la viabilidad y la utilidad de la misión. Los criterios definidos en 1998 por el Consejo para el envío de una misión de observación constituyen una buena base para tomar la decisión.

Las misiones electorales de la UE deben tener unos términos de referencia acordados con el país de recepción.

4.4.2 Criterios para el apoyo electoral

Habida cuenta del hecho de que la CE no puede y no debe participar financieramente en todas y cada una de las elecciones, ¿qué tipo de elecciones debe apoyarse y observarse? En general, la UE ha participado en las primeras o segundas elecciones legislativas de un país en fase de transición. No obstante, conviene evaluar caso por caso si es oportuno o no apoyar un proceso electoral, ya sea nacional o local, teniendo en cuenta la estrategia global de la UE, la importancia política y el potencial democrático de la elección propiamente dicha, la importancia del país para la UE así como sus dificultades presupuestarias.

El Consejo no ha acordado los criterios que han de utilizarse para el apoyo electoral; aunque con toda probabilidad van a ser menos claros que los de la observación electoral. Podrían incluir:

- La solicitud por parte del Gobierno anfitrión de apoyo electoral de la Comunidad;
- el acuerdo de principio de los principales partidos políticos y el resto de los posibles socios (ej. ONG, organizaciones de la sociedad civil, grupos de mujeres, asociaciones de periodistas, etc.) para realizar el programa comunitario de apoyo electoral;
- la supervisión previa por la UE de la evolución política del país de recepción o de programas de desarrollo comunitarios realizados en él;
- un periodo de preparación adecuado;
- la garantía de que los miembros del equipo de apoyo electoral de la UE tienen libertad de movimiento y libertad de acceso a ministerios y lugares oficiales y a los otros socios no gubernamentales;
- la garantía de acceso a todas las informaciones pertinentes para las actividades del equipo de apoyo electoral; y
- la garantía, en la medida de lo posible, respecto de la seguridad personal de los miembros del equipo.

Es preferible que estos tres últimos elementos se establezcan con el país de recepción en forma de acuerdo escrito oficial, en el cual podrá también figurar el mandato de la misión, con objetivos claramente definidos.

La decisión de proporcionar apoyo electoral podría hacerse en función de los criterios siguientes: petición del Gobierno del país de recepción, el acuerdo general de los principales partidos políticos, la realización de programas comunitarios previos de seguimiento de la evolución política o de desarrollo, un calendario adecuado, la libertad de movimiento, el acceso a las informaciones y la seguridad del equipo de asistencia técnica.

4.5 Observadores y expertos electorales

Existen criterios aprobados para la selección de observadores (anexo IV). En junio de 1998, el Consejo adoptó un código de conducta para los observadores de la UE (anexo III) aplicable a los nacionales de los países que participen en las misiones de observación de la UE. Si se utilizan fondos comunitarios, la ejecución del presupuesto por la Comisión implica que ésta es responsable de la contratación de los observadores y expertos electorales de la UE, lo que sigue siendo poco realista mientras no exista una estructura específica ni los recursos humanos suficientes para desempeñar esta tarea.

Los Estados miembros deben seguir proponiendo observadores a corto plazo para todos los componentes financiados por la UE. En principio, los equipos de observadores comunitarios estarán compuestos por un porcentaje de observadores "europeos". Los observadores incluidos en este porcentaje serán miembros del Parlamento Europeo (hasta el establecimiento de un mecanismo del PE), funcionarios de la Comisión, funcionarios de otras instituciones de la UE, ONG europeas, institutos especializados de la UE; antiguos participantes en misiones de observación de la UE; participantes en los programas comunitarios de formación en el ámbito de los derechos humanos y las elecciones y especialistas europeos en materia de elecciones. Todos los observadores deberán tener experiencia y haber recibido adecuada formación.

Deben fijarse unas condiciones similares para las indemnizaciones diarias de los observadores, cualquiera que sea su fuente de contratación y se hará todo lo posible para mantener el espíritu de voluntariado, que hasta ahora ha contribuido enormemente a mantener el compromiso y las prestaciones de los observadores a corto plazo de la UE.

La oficina Elecciones de la Comisión podría elaborar una lista de expertos comunitarios en los procesos de apoyo electoral y observación a largo plazo. Esta lista podría basarse en parte en la participación en acciones y programas de formación de la UE. La Comisión debe también promover la interconexión de las bases de datos nacionales, ya que no es posible ni necesario crear una base de datos común de la Unión Europea.

Cuando se utilicen fondos comunitarios, la Comisión supervisará la contratación de los observadores de la UE, incluidos los candidatos propuestos por los Estados miembros. Una parte de los candidatos elegidos serán participantes "europeos" designados por la Comisión.

Debe mantenerse el espíritu de voluntariado de los observadores a corto plazo.

La Comisión elaborará una lista de expertos electorales de la UE y promoverá la interconexión de las bases con las listas nacionales

4.6 Directrices para garantizar el éxito de las misiones

La experiencia ha demostrado que los siguientes elementos son importantes para el éxito de las misiones de apoyo y observación electorales:

- Todas las misiones electorales de la UE deberían contar con un mandato claro de las instituciones de la UE y también abordar la conexión de la misión con representantes de la UE tales como la Delegación de la Comisión y la Presidencia.
- La norma general debería ser realizar una misión exploratoria, que debería estar integrada por funcionarios de la Comisión Europea experimentados y con sentido de la estrategia. El mandato de la misión exploratoria consistiría, en particular, en definir la actitud y la voluntad del país de recepción frente a la UE; la preparación de propuestas relativas al alcance y la naturaleza de una participación electoral de la UE y una indicación clara de las mejoras del proceso electoral que la UE pueda exigir antes de tomar una decisión final en cuanto a esta participación.
- La creación de una unidad electoral de la UE con un equipo central para coordinar el conjunto de las actividades electorales. Esta unidad podría constar de:
 - 1 coordinador de gestión/Jefe del equipo de observadores de la UE²¹ y un ayudante personal
 - 1 director financiero y administrativo
 - 1 responsable de los medios de comunicación
 - 1 ó 2 expertos en logística
 - 1 experto en formación/coordinador de los informes/analista estadístico.
- Todos los elementos, por ejemplo el equipo de asistencia técnica, dependerán directamente del Jefe de la unidad electoral de la UE.
- Los equipos de asistencia técnica de la UE deberán hallarse sobre el terreno con suficiente antelación como para poder aportar una contribución clara a la formación de los participantes locales. Esto permite no sólo mejorar la calidad de las operaciones de los participantes locales sino también adquirir una masa de informaciones valiosas, que pueden ayudar considerablemente a la unidad electoral de la UE en su gestión general. Para ser eficaz, un equipo de asistencia técnica debería comprender los elementos siguientes:
 - 1 coordinador de equipo;
 - 1 experto en financiación de campañas electorales;
 - 1 especialista en educación cívica;
 - Varios especialistas en formación de grupos de mujeres, jóvenes y estudiantes y minorías;
 - Varios expertos encargados de trabajar con las ONG y las organizaciones de la sociedad civil;
 - 1 especialista en formación en materia de medios de comunicación;
 - Varios formadores para la observación a nivel nacional y
 - Varios especialistas para formar al personal de los colegios electorales.
- En cada fase deberán elaborarse informes periódicos sobre la misión.

²¹ La UE debe analizar la oportunidad de designar a su representante con el término "Jefe del equipo de Observadores". El resto de los grupos internacionales utilizan esta designación y, generalmente, la prensa. En este caso concreto, debería prevalecer la visibilidad clara sobre sutilezas internas de la UE.

- Todos los observadores deben haber recibido formación. Se impartirá un programa de formación meticuloso y detallado tanto a los observadores a largo plazo como a los observadores a corto plazo a su llegada al país de recepción. La calidad y cohesión de los equipos de observadores de la Unión Europea mejorarán con ayuda de programas de formación común. Esencialmente se debe procurar fijar un marco común para la formación y la orientación in situ, a través de impartir formación a los formadores y de un manual que ha sido elaborado por la Comisión y destinado a los observadores de la UE. La formación para misiones específicas en los Estados miembros podría utilizar los nuevos modelos de comunicación en línea y enseñanza mediante Internet. Podrían fomentarse iniciativas de formación en colaboración con las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales o regionales.
- Lo deseable sería que los observadores a largo plazo se instalaran dos meses antes del día del escrutinio y permanecieran en el lugar después de los resultados de las elecciones para asistir a la resolución de los litigios electorales. Las competencias profesionales y las posiciones personales de los observadores a largo plazo destinados a cubrir estos puestos clave deben ser objeto de un examen meticuloso. Los servicios prestados por los observadores a largo plazo, bien se trate del control, la formación o la elaboración de informes pueden decidir la suerte del conjunto de la misión electoral de la UE. Los observadores a largo plazo deben desplegarse para cubrir la mayor parte posible del terreno electoral, pero de acuerdo con el plan estratégico total de la misión de la UE. Los observadores a largo plazo deben entablar contactos y tener consultas con los distintos niveles de la administración electoral así como con los partidos políticos locales y las comunidades locales. Deben observar las operaciones de inscripción de los electores, los preparativos de la campaña electoral, evaluar el desarrollo de la misma y en concreto el acceso a los medios de comunicación y la utilización de los recursos públicos por parte de todos los candidatos. Contribuirán a reforzar las capacidades de los observadores nacionales e informar regularmente al jefe de los observadores de la UE sobre todos los aspectos del proceso electoral en la zona de su competencia. Deben también preparar la intervención de los observadores a corto plazo de la manera más eficaz.
- Los observadores a corto plazo deben llegar al país de recepción poco tiempo antes del día del escrutinio y distribuirse para observar el desarrollo del escrutinio y asistir al recuento de votos. Los observadores a corto plazo serán informados por la unidad electoral de la UE y los observadores a largo plazo antes de su intervención.
- Todos los observadores deben respetar el código de conducta del Consejo de junio de 1998.

- ***Mandato preciso para misiones de observación de elecciones.***
- ***Misión exploratoria.***
- ***La unidad electoral de la UE debe contar con un equipo central.***
- ***Todos los componentes de la misión de la UE dependerán de la competencia directa del Jefe de la unidad electoral de la UE.***

- *El equipo de asistencia técnica de la UE debe estar configurado con suficiente antelación.*
- *Todos los observadores de la UE deben recibir formación de la unidad electoral de la UE.*
- *El despliegue de los observadores a largo plazo debe producirse dos meses antes del día de las elecciones.*
- *Todos los observadores de la UE deben respetar el código de conducta del Consejo.*

4.7 Evaluación del resultado de las elecciones

La evaluación de unas elecciones, así como la decisión de enviar o no una misión de observación, son cuestiones delicadas a nivel político que ponen en juego tanto los intereses políticos como la credibilidad de la UE. La Comisión comparte la opinión expresada por el Consejo en su Decisión de 28 de junio de 1998 en la que se enumeran los factores o criterios que deben tenerse en cuenta para evaluar la validez de una elección:

- el grado de imparcialidad mostrado por el organismo encargado de la gestión electoral;
- el grado de libertad de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos para organizarse, desplazarse, reunirse y expresar públicamente su opinión;
- la igualdad de acceso de los partidos políticos, de las alianzas y de los candidatos a los medios de comunicación;
- la inscripción de los electores sin discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico;
- cualquier otro elemento que afecte al carácter esencial de la libertad y la imparcialidad del escrutinio;
- el desarrollo de la votación y el recuento de los votos, tal como se describen en la ley electoral.

No obstante, estos criterios deben aplicarse con flexibilidad a la hora de evaluar tipos de elecciones diferentes; las elecciones que tengan por objeto la resolución de un conflicto y aquellas en que se vote por primera vez requieren un enfoque más flexible.

Todos los elementos del equipo electoral de la UE contribuyen a la evaluación final de las elecciones por parte de la UE. Para garantizar la coherencia es esencial que se celebren consultas regulares y muy estrechas entre el jefe de los observadores de la UE, la Presidencia de la UE in situ, el Parlamento Europeo y la Delegación de la Comisión Europea, antes de que se publique la evaluación de la UE. Se puede establecer una distinción útil entre la evaluación política global y la evaluación técnica, que analiza con más detalle las distintas fases del proceso electoral. Esta distinción se llevó a cabo con éxito en la evaluación de las elecciones indonesias: la Presidencia del Consejo se encargó de la evaluación política y el Jefe de la unidad electoral europea de la evaluación técnica.

Además de la evaluación de los resultados de las elecciones propiamente dichas, cada operación electoral de la UE financiada por el presupuesto comunitario debe ser objeto de seguimiento y evaluación por parte de la Comisión en cuanto a su pertinencia, eficiencia, repercusión y sostenibilidad²². Se llevarán a cabo periódicamente evaluaciones exteriores. Se invitará a las partes interesadas a nivel local (gobiernos, ONG, medios de comunicación) a formular sus comentarios y también puede solicitarse un dictamen a cargo de expertos electorales .

- *La evaluación de las elecciones debe hacerse tomando como base la Decisión del Consejo de 1998, pero las elecciones posteriores a un conflicto o aquellas en las que se vota por primera vez precisan de un enfoque más flexible.*
- *La evaluación de una elección debe hacerse tras celebrar las correspondientes consultas y de acuerdo con todas las partes interesadas de la UE presentes.*
- *Se llevarán a cabo periódicamente evaluaciones exteriores*

4.8 Mejora de la visibilidad de la UE

La participación y el apoyo de la UE en los procesos electorales debe ser visible para resaltar el compromiso de la UE con el fomento de la democratización en sus políticas exteriores. La existencia de mecanismos mejores y más transparentes en cuanto a la definición de políticas y su ejecución se traducirá en una mayor visibilidad de la Unión Europea. Concretamente, la Oficina de Elecciones debe procurar que aparezca en Internet información sobre la ayuda de la UE. No obstante, la visibilidad no es un objetivo en sí y la UE debe velar por que no quede oculto el papel de las instituciones y protagonistas nacionales.

La mejor garantía con que cuenta la UE para que el nivel de identidad y visibilidad sean adecuados es que la gestión resulte eficaz. Sería también de gran utilidad que el responsable de alto nivel de la unidad electoral de la UE fuese un funcionario especialista en medios de comunicación, ciudadano de la UE, con las cualificaciones profesionales necesarias y sólidos conocimientos de las políticas e instituciones de la UE. En la medida de lo posible, el Jefe de la unidad de observación electoral de la UE debería también tener sentido de la comunicación y experiencia a la hora de tratar con los medios de comunicación. En algunos casos debería considerarse la posibilidad de elegir una personalidad europea de primera fila. También debería hacerse uso del logotipo de la UE, incluso en las prendas de vestir. Cuando la UE trabaje bajo los auspicios de una organización internacional, sus exigencias en cuanto a visibilidad deben incluirse en el acuerdo oficial.

- *Difundir en Internet la actividad específica y general de la Unión Europea en apoyo de procesos electorales.*
- *El jefe de la unidad electoral de la UE debe tener habilidad para tratar con los medios de comunicación y contar con el apoyo de un funcionario especializado en medios de comunicación.*
- *Debe hacerse uso del logotipo de la UE y del material publicitario.*
- *Ha de garantizarse que se tiene en cuenta la visibilidad en los acuerdos con*

²²

La pertinencia procede de la relación entre los problemas por resolver y los objetivos del programa. La eficiencia se refiere a la relación entre las actividades realizadas y los resultados. La efectividad depende de la relación entre los resultados y los objetivos específicos, y la repercusión hace referencia a la relación entre los objetivos específicos y los generales.

otros socios.

4.9 Coordinación con otras organizaciones

Hay toda una serie de organizaciones internacionales y de ONG que trabajan en el ámbito del apoyo y la observación electorales. La UE ya ha trabajado con varias en el pasado, pero la cooperación consistía en delegar responsabilidades en otras organizaciones. Se ha considerado a la UE básicamente como el banquero de una operación controlada por otra organización cuyos intereses no son necesariamente los mismos que los de la UE, con lo que se pierde la aportación política y la visibilidad.

Teniendo en cuenta el gran número de elecciones en todo el mundo y los recursos limitados de la UE, puede resultar necesario a veces trabajar a través de otras organizaciones y, en cualquier caso, la UE deberá siempre cooperar con otros sobre el terreno. Es pues esencial contar con una mayor coordinación, y a tal efecto han de mantenerse contactos regulares con las principales organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como por ejemplo las Naciones Unidas (PNUD, Grupo de apoyo electoral de las Naciones Unidas, VNU), la OSCE/OIDDH, la OEA e IDEA Internacional. Estos acuerdos deben basarse en una auténtica colaboración para la concepción y aplicación de políticas en lugar de concentrarse tan sólo en cuestiones de financiación y visibilidad. Su objetivo debería ser el facilitar y acelerar la cooperación con las organizaciones internacionales en operaciones electorales específicas. La Comisión examinará estas posibilidades.

- *Establecer contactos regulares con las organizaciones internacionales interesadas*
- *Estudiar la posibilidad de acuerdos marco*

5. CONCLUSIONES

Las recomendaciones contenidas en la presente Comunicación (que se resumen en el Anexo V) tienen por objeto mejorar la calidad y la eficacia de la participación de la Unión Europea en la promoción de unas elecciones libres e imparciales y la transición hacia una democracia sostenible apoyándose en la variada experiencia que aporta la participación de la Unión Europea en este ámbito hasta la fecha y en los conocimientos de otros agentes.

Aunque hay poca gente que dude del hecho de que la democracia es el mejor sistema de gobierno existente, cuando se trata de garantizar una auténtica libertad y una sociedad democrática, las elecciones son tan sólo una pieza más del cuadro general. Como reflejo de esto, el apoyo que la UE proporciona a las elecciones es tan sólo un aspecto de la contribución general de la UE a la democratización y el desarrollo sostenible en los terceros países.

Se invita al Consejo y al Parlamento Europeo a colaborar con la Comisión en la aplicación de las ideas contenidas en la presente Comunicación.

ANEXO I

RESEÑA DE LA EXPERIENCIA DE LA UE

1. Descripción de las operaciones principales

La Unión Europea asistió como observadora a las primeras elecciones parlamentarias en régimen de multipartidismo en **Rusia**, celebradas el 11 y 12 de diciembre de 1993, que fueron las elecciones para la Duma estatal y el Consejo de la Asamblea de Estados Federales. Éstas elecciones se produjeron después de un período de enfrentamientos violentos entre los poderes ejecutivo y legislativo en Rusia y coincidieron con un referéndum constitucional. El Consejo de la UE adoptó una Acción común de la PESC relativa al envío de un equipo de observadores comunitarios el 9 de noviembre de 1993²³. En la Acción común se estableció una Unidad de observadores comunitarios, pero ésta fue financiada por el Programa TACIS para la Democracia (346.000 ecus). Entre sus funciones se contaban: asistir y coordinar a los observadores de la UE, facilitar una coordinación sobre el terreno con otras organizaciones internacionales y ONG, establecer una conexión con las autoridades rusas y garantizar un despliegue equilibrado de los observadores a lo largo y ancho del país. La UE destacó a 116 parlamentarios, procedentes del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, y a 91 expertos (entre ellos 5 observadores a largo plazo). A pesar de apreciarse varios fallos en los procedimientos rusos, no hubo un abuso sistemático, y se puede decir que las elecciones fueron libres e imparciales. Además de la observación del proceso electoral, la UE efectuó una vigilancia de la cobertura de dichas elecciones en los medios de comunicación recurriendo al Instituto Europeo para los Medios de Comunicación (EIM) al que se dotó de una subvención de 200.000 ecus. El EIM creó una Unidad de Vigilancia de los medios de comunicación, que actuó en colaboración estrecha con la Unidad de observadores de la UE. Sus funciones consistieron en evaluar el marco jurídico en cuyo marco informaban acerca del proceso electoral los medios de información y en valorar la independencia e imparcialidad de la cobertura real de las elecciones.

La segunda serie de elecciones parlamentarias en Rusia desde la reforma constitucional de diciembre de 1993 se celebró el 17 de diciembre de 1995. En respuesta a una petición formulada por la Comisión Electoral Central Rusa recabando el apoyo de la UE en la vigilancia de las selecciones se creó la Unidad de la Unión Europea para las Elecciones (UUEE) para que aportara soporte logístico a los observadores enviados por las instituciones comunitarias y los Estados miembros; el apoyo consistió en facilitar 7 asesores y equipamiento de oficinas, intérpretes, transporte y secretarios, junto con apoyo técnica a corto plazo para la Comisión Electoral Central Rusa.

Las primeras elecciones presidenciales libres en Rusia se celebraron en junio y julio de 1996, y la Comisión Electoral Central invitó a la UE, la OSCE y otras organizaciones en calidad de observadores. La UE asignó 294.000 ecus²⁴ a tal efecto. Se creó otra Unidad de la Unión Europea para las Elecciones (UUEE) que prestó servicios a los 244 observadores electorales de los países comunitarios. Se asignaron

²³ Decisión 93/604/PESC. Diario Oficial L 286, de 20.11.1993 p.3.

²⁴ Programa Tacis para la Democracia.

dos personas a la Unidad electoral OSCE/OIDDH radicada en Moscú con objeto de que se encargaran del despliegue de observadores y de la coordinación regional. Entre las actividades de la UUEE estaban el suministro de información y orientación a los observadores y el análisis de la celebración y resultados de las elecciones. La misión de observadores, a pesar de haberse conseguido importantes avances en la Ley electoral desde las anteriores elecciones de 1991, formuló una serie de recomendaciones encaminadas a mejorarla.

La UE participó en las elecciones celebradas en **Chechenia** en 1997, tras sufrir los estragos de una guerra civil. Se convocaron elecciones parlamentarias y presidenciales con muy poca antelación para el 27 de enero de 1997, con objeto de establecer la legitimidad del Gobierno provisional y permitir que continuara el proceso de paz. Mediante la aportación de 100.000 ecus²⁵ la UE ayudó a la OSCE, que había jugado un importante papel en la consecución del acuerdo de paz de agosto de 1996, para cubrir necesidades básicas tales como papeletas de voto, urnas y tinta indeleble, así como los gastos derivados del transporte, equipamiento de oficina y costes de telecomunicación. Las elecciones fueron declaradas "ejemplares y libres".

La UE participó como observadora en las primeras elecciones democráticas y plurirraciales en **Sudáfrica**, a saber las elecciones nacionales y provinciales, celebradas en abril de 1994. Fueron un acontecimiento histórico ya que transformaron Sudáfrica de ser una sociedad basada en el apartheid a una democracia sin carácter racial. El 6 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó una acción común en el marco de la PESC relativa a la ayuda para las selecciones sudafricanas²⁶, para lo que se asignó un total de 18,5 millones de ecus.²⁷ Bajo la coordinación general de las Naciones Unidas, la UE desplegó 325 observadores (de ellos 12 miembros del Parlamento Europeo) y proporcionó 112 agentes de policía, expertos y asesores en elecciones destinados a la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica y la Comisión Independiente de Medios de Comunicación. Además, la UE participó activamente en la educación de los votantes y aportó ayuda financiera para complementar el Fondo Electoral Estatal. El Programa de Educación de Votantes constituyó un éxito (sólo se perdió un 1% de las papeletas) y corrió a cargo en parte de un consorcio de ONG sudafricanas bajo el liderazgo de la Conferencia Sudafricana de Obispos Católicos. Se estableció una Unidad de la Unión Europea para las Elecciones con objeto de coordinar a los observadores comunitarios en las elecciones y, cuando fuera necesario, facilitar consejo y apoyo a la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica. En su conjunto las elecciones fueron un éxito notable: millones de ciudadanos normales, antes excluidos del proceso político, pudieron convertirse en agentes activos del cambio político. Las elecciones fueron consideradas libres aunque no totalmente imparciales para todos los votantes debido a las deficiencias en los procedimientos de votación y recuento. No obstante, dada la aceptación general de los resultados, se consideraron como expresión de la voluntad política del pueblo sudafricano.

Mozambique es uno de los países que ha recibido más ayuda de la Unión Europea, mediante contribuciones financieras y técnicas a tres procesos electorales consecutivos. En 1994, la CE facilitó a la Comisión Electoral Nacional más del 50%

²⁵ Programa Tacis para la Democracia.

²⁶ Decisión 93/678/PESC. Diario Oficial L 316, de 17.12.1993, p.45.

²⁷ Línea presupuestaria B7-5070.

de los fondos necesarios para organizar las primeras elecciones democráticas (presidenciales y legislativas) tras la guerra civil. Los observadores electorales de la UE aportaron su apoyo a la sólida misión de observación integrada por 2.000 observadores y organizada por UNOMOZ. Las elecciones fueron consideradas libres e imparciales y un ejemplo para los países en transición. En 1998 la UE aportó 9,5 millones de euros, equivalente al 60% del presupuesto electoral, en apoyo de las primeras elecciones municipales que tuvieron lugar en 33 municipios. A causa de las divergencias sobre el proceso de registro de votantes, Renamo y otros partidos menores decidieron no competir, arrojando así dudas sobre la legitimidad del proceso. En 1999 Mozambique tuvo que pasar por la prueba clásica para todo país en transición, al organizar sus segundas elecciones presidenciales y parlamentarias. La CE contribuyó al presupuesto electoral con 21 millones de euros, que correspondían al 58% del presupuesto electoral total. Se organizó una misión electoral de 64 observadores, a la que se unieron posteriormente 4 observadores noruegos. Todas las misiones de observación electoral convinieron en que la votación podía considerarse libre e imparcial, pero el recuento de votos se caracterizó por algunas demoras e irregularidades y Renamo declaró que no aceptaría los resultados. A pesar de ello, los parlamentarios electos de dicho partido asistieron a la apertura de la sesión parlamentaria presidida por el Presidente Chissano.

La UE desempeñó un papel fundamental en la preparación y observación de las elecciones de 1996 en **Palestina**. Los palestinos, tras el redespiegue de Israel de la Franja de Gaza, celebraron el 20 de junio de 1996 las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de su historia en Cisjordania y la Franja de Gaza. El Acuerdo Interino Palestino-Israelí del 28 de septiembre de 1995 encargó a la Unión Europea la coordinación de la observación internacional de estas elecciones. La UE aportó 7,5 millones de ecus para asistir a los palestinos en la preparación de las elecciones²⁸, que se utilizaron fundamentalmente para elaborar la Ley electoral, trazar los límites de los distritos electorales, poner en marcha la maquinaria administrativa, instruir a los interventores electorales, realizar una campaña de educación cívica y proporcionar equipamiento. La UE comprometió otros 10 millones de ecus para la observación de las elecciones, de los que sólo se gastaron realmente 7,5 por la necesidad de ajustarse al calendario electoral. El Consejo adoptó varias decisiones PESC relativas a las elecciones palestinas: la Acción común de 19 de abril de 1994 en apoyo del proceso de paz en Oriente Medio²⁹, en la que la UE anunciaba su intención de aportar ayuda y observar las elecciones en los territorios ocupados; la Decisión del Consejo de 1 de junio de 1995³⁰ mediante la que se comprometían 10 millones de ecus a tal efecto, y la Decisión del Consejo de 25 de septiembre de 1995, mediante la que se establece una Unidad Electoral de la Unión Europea y se definen los procedimientos financieros y administrativos para la observación de las elecciones³¹.

La Unidad Electoral de la Unión Europea tuvo que organizar la misión de observadores europeos (que constaba de 285 observadores: 60 observadores a largo plazo, 130 observadores a medio plazo y 95 observadores a corto plazo) y a coordinar los otros 390 observadores internacionales de terceros países,

²⁸ Financiados a partir de la línea presupuestaria B-7-420 (anteriormente B7-7110).

²⁹ Decisión 94/276/PESC. Diario Oficial L 119, de 7.5.1994, p.1

³⁰ Decisión 95/205/PESC. Diario Oficial L 130, de 14.6.1995, p.1.

³¹ Decisión 95/403/PESC. Diario Oficial L 238, de 6.10.1995, p.4.

organizaciones internacionales y ONG. La Unidad Electoral de la Unión Europea certificó el carácter democrático del proceso electoral a pesar de haberse producido algunos incidentes tales como restricciones a la prensa palestina e intimidación de algunos candidatos, obstaculización para votar en Jerusalén Este por parte de la policía e intimidación de los votantes en Hebrón el día de las elecciones.

La UE ha ayudado a la OSCE en la organización y supervisión de varias elecciones en **Bosnia y Herzegovina** en 1996, 1997 y 1998. Finalizada la guerra en Bosnia, la comunidad internacional se comprometió a organizar elecciones como parte del proceso de reconstrucción de un país destruido por la limpieza étnica. Los Acuerdos de Paz de Dayton de 1995 encomendaron a la OSCE la organización de las primeras elecciones en Bosnia y Herzegovina y en diciembre de 1997 el "Consejo de Aplicación de la Paz" volvió a pedir a la OSCE que organizara las elecciones generales de 1998. En total la UE aportó 16 millones de ecus (combinando fondos del primer y segundo pilar) en apoyo de las elecciones en Bosnia a través de la OSCE, aún cuando se dio escasa publicidad a la presencia de la UE. En 1996 la UE asignó 5,6 millones de ecus, en 1997 5,5 millones de ecus, y en 1998 5 millones de ecus.

El 10 de junio de 1996, el Consejo adoptó una Acción común PESC³² respaldando las actividades de la OSCE en las elecciones en Bosnia y Herzegovina con una contribución de 3 millones de ecus. La ayuda consistió en la aportación de un contingente de supervisores de la Unión Europea bajo la égida de la OSCE. Las elecciones objeto de supervisión se celebraron el 14 de septiembre de 1996 y en ellas participaron las siguientes instituciones: el Parlamento de Bosnia y Herzegovina, la Presidencia colectiva de Bosnia y Herzegovina, los Parlamentos de las dos entidades que constituyen Bosnia y Herzegovina: la Federación Musulmanocroata y la República Serbia; la Presidencia de la República Serbia y las administraciones cantonales. Las elecciones municipales, pese a haber estado previstas inicialmente para la misma fecha, tuvieron que posponerse a 1997 debido a la existencia de problemas en el registro de votos. En las elecciones de 1996, la UE ayudó también a la OSCE por valor de 2,64 millones de ecus para actividades en materia de educación del electorado, equipamiento de elecciones (urnas y cabinas) y observación de las elecciones.³³

En 1997 se celebraron dos elecciones: las elecciones municipales en la Federación de Bosnia y Herzegovina y las elecciones para la asamblea en la República Serbia. Para las elecciones municipales celebradas en la Federación de Bosnia y Herzegovina el 13 y 14 de septiembre de 1997, el Consejo adoptó una Acción común PESC con fecha 24 de marzo de 1997³⁴, mediante la que se pudieron transferir los fondos que quedaban disponibles tras las elecciones de 1996 (1,1 millones de ecus). Además, el Consejo adoptó otra Acción común PESC el 24 de marzo de 1997³⁵ con la que se asignaba un fondo adicional de 5,5 millones de ecus para la supervisión de las elecciones municipales en Bosnia y Herzegovina, que comprendía la supervisión del registro de votantes, las votaciones y el recuento de votos. El 20 de octubre de 1997, el Consejo decidió otra Acción común PESC³⁶ para facilitar más apoyo a la OSCE en

³² Decisión 96/406/PESC. Diario Oficial L 168, de 6.7.1996, p.1.

³³ Línea presupuestaria B7-7001.

³⁴ Decisión 97/153/PESC. Diario Oficial L 63, de 4.3.1997, p.1.

³⁵ Decisión 97/224/PESC. Diario Oficial L 90, de 4.4.1997, p1.

³⁶ Decisión 97/689/PESC. Diario Oficial L 293, de 27.10.1997, p2.

la supervisión de las elecciones para la asamblea parlamentaria de la República Serbia que se celebrarían en noviembre de 1997. En esta Acción común de la PESC se declaraba que la ayuda se financiaría a partir de los 5,5 millones de ecus mencionados en la Acción común PESC de marzo de 1997.

Asimismo en 1998, la OSCE organizó elecciones para todas las principales instituciones de Bosnia. La UE reiteró su apoyo a la OSCE con una contribución de 5 millones de ecus, destinados a proporcionar un equipo de supervisores de la UE bajo la égida de la OSCE y a crear un centro común de medios de comunicación OSCE/UE que distribuiría información relativa a las elecciones a escala nacional e internacional.

Atendiendo a una petición del Gobierno togolés, la UE observó las elecciones presidenciales en **Togo**, que tuvieron lugar el 21 de junio de 1998. La celebración de elecciones libres e imparciales fue una de las condiciones principales impuestas por la comunidad internacional para la reanudación de la ayuda. La UE aportó una gran ayuda electoral, por valor de 2 millones de ecus, centrándose en particular en la asistencia técnica y financiera a la Comisión Electoral Nacional, supervisión de los medios de comunicación, formación de los participantes en el proceso electoral (prefectos, miembros de las comisiones electorales locales, miembros de los centros electorales, representantes de partidos políticos), educación cívica, y formación de los observadores nacionales. La UE participó en la observación internacional de las elecciones, destinando 600.000 ecus a tal efecto (que no se utilizaron en su totalidad). Una ONG del Reino Unido, Servicios Internacionales de reforma electoral (ERIS), se encargó de organizar la misión de observadores electorales, para lo cual estableció una pequeña unidad de coordinación. La UE desplegó 5 observadores regionales a medio plazo y 35 a corto plazo. En contraste con algunos observadores internacionales, la misión de observadores de la UE estimó que las elecciones no eran libres, transparentes e imparciales y que los resultados anunciados no reflejaban la voluntad del pueblo togolés. La UE decidió no reanudar completamente la cooperación al desarrollo con Togo, pero sí continuaron los proyectos en favor de los más necesitados.

La UE contribuyó con su ayuda a la celebración de las segundas elecciones generales en **Nicaragua**, el 20 de octubre de 1996. Se trataba de elecciones presidenciales, parlamentarias y locales, y afectaban asimismo a los miembros del Parlamento Centroamericano. La UE contribuyó con 2,4 millones de ecus³⁷ al proceso electoral, ayudando a la Comisión Electoral Nicaragüense en la formación de interventores y facilitando un equipo de coordinación para los observadores de la UE. Se asignaron 400.000 ecus³⁸ para educación cívica en la segunda ronda de elecciones, que tuvo lugar en diciembre de 1996. La UE prestó ayuda a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para observar las elecciones generales en **Paraguay** celebradas el 10 de mayo de 1998, aportando 250.000 ecus³⁹.

La Unión Europea contribuyó a la organización y observación de las elecciones en **Yemen** en 1997. Mediante la aportación de 681.000 euros, la Comunidad cooperó para incrementar la participación de las mujeres en las elecciones, organizar la supervisión de las elecciones locales y prestar ayuda en la organización de las

³⁷ Línea presupuestaria B7-310.

³⁸ Línea presupuestaria B7-310.

³⁹ Línea presupuestaria B7-310.

elecciones en general. Además, la UE envió durante la campaña electoral unos 150 observadores a largo y corto plazo de la UE entre los que se encontraban varios diputados del Parlamento Europeo y funcionarios de la Comisión. Los observadores comunitarios consideraron las elecciones libres e imparciales en su conjunto.

La UE prestó ayuda en las elecciones generales en **Camboya** que tuvieron lugar el 26 de julio de 1998, asignando a tal efecto 10,45 millones de ecus⁴⁰. La celebración de elecciones era para Camboya una manera de restaurar la democracia y recuperar la legitimidad internacional y la ayuda internacional que había perdido tras el golpe de 1997. LA UE participó activamente en el proceso electoral, especialmente en la elaboración del marco legislativo electoral, apoyando a la Comisión Electoral Nacional, en el registro de votantes y en la observación de las votaciones mediante el envío de 200 observadores. La UE nombró un representante especial (la Sra. Kinnock, miembro del Parlamento Europeo) y un Jefe de la misión de observadores electorales (el Embajador Sven Linder) que realizaron dos evaluaciones con algunas diferencias matizadas. La coordinación de la Unidad de Observadores Europeos con los de las Naciones Unidas y otros grupos de observadores tuvo lugar en el seno de un Grupo Mixto de observadores internacionales. La declaración emitida por dicho Grupo (presidido por el Embajador Linder) consideraba que el voto había mantenido cotas suficientes de libertad e imparcialidad y reflejaba la voluntad de la gente. La Sra. Kinnock fue más crítica en su declaración debido a las violaciones de los derechos humanos durante la campaña electoral y el proceso de registro, la muerte de diez personas el día de las elecciones, las desavenencias en el proceso de recuento y las numerosas reclamaciones de supuestas irregularidades.

La UE apoyó las elecciones legislativas (20 de febrero de 1999) y las elecciones presidenciales (27 de febrero de 1999) en **Nigeria**, que brindaron al país la oportunidad de instalar en el poder un gobierno civil elegido democráticamente tras 15 años de régimen militar. En este caso la ayuda de la UE constó de los siguientes elementos: respaldo de la UE a la Comisión Nacional Independiente para las Elecciones (900.000 euros para educación cívica, informatización y vehículos); asistencia a las Naciones Unidas en la coordinación (850.000 euros); aportación de un ayudante técnico para la coordinación NU-UE (80.000 euros⁴¹); asistencia a la vigilancia de las elecciones locales a través de una ONG nigeriana central (Transition Monitoring Group) (600.000 ecus⁴²); y una Acción común PESC (810.000 Euros) para desplegar un contingente de 100 observadores electorales⁴³. Se trataba de observadores a corto plazo que fueron contratados por el Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) en nombre de la UE y partiendo de una lista de nombres facilitada por la UE. Como estaba previsto en la acción común, la presidencia nombró un portavoz de la UE (el Embajador Sulimma) encargado de las declaraciones conjuntas UE-NU y de la prensa y relaciones públicas. Las elecciones fueron objeto de controversia: hubo casos de votos amañados y cumplimentación abusiva de papeletas así como exceso de votos emitidos en algunas áreas. No obstante, la UE consideró que el proceso de votación se había producido con arreglo

⁴⁰ Línea presupuestaria B7-3000.

⁴¹ Estos tres elementos se financiaron a partir del Programa Indicativo Nacional.

⁴² Línea presupuestaria B7-7020. Esto permitió al Grupo de Control de la Transición supervisar la transición al régimen civil sobre todo mediante la dispersión de 10.000 interventores electorales para cada una de las tres elecciones principales celebradas en 1999: no sólo el 20 de febrero (Asamblea Nacional) y el 27 de febrero (Presidencia) sino también el 9 de enero (Asamblea Estatal)

⁴³ Decisión 98/735/CFSP. Diario Oficial L 354, 30/12/1998, p.1.

a un sistema pluripartidista y de sufragio universal y se ajustaba a principios democráticos. En consecuencia, la UE declaró que los resultados reflejaban en términos generales el deseo del pueblo nigeriano.

La UE aportó ayuda a las elecciones parlamentarias en **Indonesia**, celebradas el 7 de junio de 1999. Dichas elecciones se produjeron tras una grave crisis económica y política y décadas de opresión y representaban un hito en la marcha de Indonesia hacia la democracia. El Gobierno indonesio, sin dejar de resaltar la importancia de la ayuda internacional y dando la bienvenida a los observadores internacionales, dejó claro que no invitaría a estos últimos de manera oficial y que la ayuda electoral externa debería canalizarse a través del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. La UE asignó 7 millones de euros⁴⁴ para un programa coordinado con el PNUD y la mayor parte de la ayuda se destinó a ONG indonesias y a organizaciones de supervisión de elecciones. Estos grupos, para los que se contrataron 17 expertos técnicos de la UE, trabajaron en el ámbito de la educación de los votantes, los medios de comunicación, el seguimiento interior de las elecciones, la educación cívica, y la gestión institucional. La contribución de la UE presentó un segundo aspecto consistente en la observación internacional de las elecciones y la creación de una Unidad de la Unión Europea para la Observación de Elecciones, de la que se nombró jefe a un antiguo oficial de la CE, el Sr. John Gwyn Morgan con el título de Coordinador Ejecutivo de la UE. La UE aportó el mayor número de observadores internacionales constituido por 30 observadores a largo plazo y 85 a corto plazo (de los que 21 eran observadores bilaterales contratados y financiados directamente por Estados miembros de la UE pero coordinados por la Unidad de Observación de la UE). Además, el Grupo restringido de la UE contaba con 7 miembros y el equipo de asistencia técnica con 17, con lo que se disponía de 139 personas sobre el terreno dirigidos por la UE. A pesar de algunos incidentes, se estimó que la elección era libre y transparente y constituía una base para la instauración de un gobierno conforme al deseo expresado democráticamente por el pueblo. No obstante, en el momento de formular dicha declaración, se acababa de iniciar el recuento de votos dada su extrema lentitud. La declaración final acerca de la votación en julio de 1999 confirmó la posición de la UE.

La UE apoyó la consulta organizada por la ONU en **Timor Oriental** en agosto de 1999 contribuyendo con 5 millones de euros al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas. Algunos Estados miembros de la UE aportaron asimismo contribuciones bilaterales de recursos o personal, caracterizada toda esta aportación por una notable ausencia de publicidad de la UE.

2. Diversidad de las Misiones Electorales de la Unión Europea en el pasado

Aunque siempre se había prestado asistencia electoral conforme al primer pilar (CE), hasta hace poco tiempo la observación de elecciones ha constituido un caso marginal, al que se encuadraba bien en el primer o en el segundo pilar (PESC).

Entre los ejemplos de observación electoral de la UE emprendidos como actividades de la PESC se encuentran Rusia (1993), Sudáfrica (1994), Palestina (1996), Bosnia y Herzegovina (junio de 1996, 1997, 1998) y Nigeria (1999). Todas ellas fueron objeto de acciones conjuntas de la PESC pero en los primeros años de ejercicio de la PESC

⁴⁴ Línea presupuestaria B7-3000.

estas actividades no siempre implicaban el uso de fondos PESD (por ejemplo en Rusia y Sudáfrica, la financiación procedía del primer pilar). Recuérdese que en ese momento, el presupuesto de la CE no tenía un capítulo específicamente dedicado a la PESD. Albania (1997), Camboya (1998), Togo (1998), Indonesia (1999) constituyen ejemplos recientes de casos en los que se ha llevado a cabo la observación y apoyo electoral exclusivamente en virtud del primer pilar.

A veces se ha producido una complementariedad entre los dos pilares respecto de las elecciones en el mismo país. Pongamos el ejemplo de Nigeria (1999), país en el que la ayuda de la UE en materia de elecciones se organizó con arreglo al primer pilar (ayuda a la Comisión Nacional para las Elecciones; provisión de un ayudante técnico de la UE y también asistencia en la vigilancia de las elecciones locales a través de una ONG nigeriana) y el segundo pilar (Acción común para desplegar un contingente comunitario de 100 monitores electorales). Esta doble competencia, que puede demostrarse complementaria, ha sido la causante de importantes retrasos en el proceso de toma de decisiones y de una falta de claridad.

Las actividades de la UE en el ámbito electoral han sido muy diversas, abarcando una gran gama de procesos electorales y de consulta, referéndums, elecciones parlamentarias, elecciones locales y elecciones presidenciales.

Asimismo el contexto electoral real ha ofrecido una gran variedad, incluyendo elecciones en situaciones posteriores a conflictos, por ejemplo Bosnia; elecciones una vez eliminada la discriminación racial, por ejemplo Sudáfrica; y situaciones en las que un prolongado régimen militar producía un malestar civil y desembocaba en elecciones, por ejemplo Nigeria e Indonesia.

La ayuda electoral de la UE también ha incluido una amplia gama de actividades como el registro de votantes, educación cívica, asistencia a las comisiones electorales nacionales, elaboración de leyes electorales, formación de interventores electorales y observadores nacionales, apoyo a los medios de comunicación y control y respaldo de la participación de minorías.

El grado de participación de la UE ha variado también según las circunstancias. En elecciones a las que concedía una gran importancia política, la UE colocó sobre el terreno un contingente importante de observadores, por ejemplo Sudáfrica (1994), Palestina (1996), Camboya (1998) e Indonesia (1999) pero, en otras ocasiones, el contingente de observadores ha sido relativamente pequeño: en las elecciones presidenciales en Azerbaiyán de octubre de 1998, los observadores procedentes de la Comisión de la UE no eran sino tres, en las elecciones parlamentarias de Pakistán en 1997 y las elecciones parlamentarias de Bangladesh en 1996, la participación de la UE fue mínima y no pasó de una ligera coordinación de las misiones electorales bilaterales enviadas por los Estados miembros.

Dentro de este mismo contexto cabe añadir que el apoyo y la observación electoral de la UE se ha llevado a cabo con una variedad de socios y diversos grados de participación. Sólo en el caso de Palestina (1996) la UE asumió el papel de coordinador de los equipos internacionales de observación. En Camboya en 1998, la UE presidió el Grupo Conjunto de Observadores Internacionales. En algunos casos, la UE prestó un servicio a los observadores bajo la coordinación formal de otra organización internacional, como fue el caso de Rusia donde actuó en colaboración con la OSCE (1995-1996). En otros casos, la UE envió observadores en el marco de

una organización internacional como las Naciones Unidas (Nigeria 1999, Indonesia 1999) la OSCE (Bosnia 1996, 1997 y 1998, Albania 1997, Azerbaiyán 1999, Armenia 1999) o la OEA (Paraguay 1998).

En otros casos, la participación de la UE en elecciones se ha llevado a cabo a través de ONG europeas, como es el caso de Togo en 1998, en el que por ejemplo la organización Servicios Internacionales de reforma electoral se encargó de la gestión de la misión de observación electoral. Otras ONG europeas que han actuado en nombre de la UE son el Instituto Europeo para los Medios de Comunicación (EIM) que ha supervisado la cobertura de los medios de comunicación en las elecciones celebradas en la mayoría de los países de Europa Oriental y la Antigua Unión Soviética y entre ellos se cuentan Solace International, Friedrich-Ebert-Stiftung y Reporteurs sans Frontières.

La estructura de la participación de la UE se ha adaptado a contextos especiales; las operaciones de mayor envergadura han traído consigo la creación de Unidades Electorales de la UE pero éstas no han funcionado siempre conforme a las mismas normas; por ejemplo la Unidad Electoral Europea para las elecciones de 1996 en Palestina se estableció por la Decisión del Consejo 95/403/PESC que definió sus objetivos, composición y funcionamiento. Con arreglo a dicha Decisión, la Unidad Electoral Europea tenía que informar a la Presidencia. En las elecciones de 1999 en Indonesia, no obstante, el establecimiento de una unidad electoral de la UE se produjo en el contexto de la Comunidad y se especificaron los detalles de su función y composición en el mandato del Acuerdo de Financiación entre la UE y el PNUD. El jefe de la Unidad Electoral Europea despachaba directamente con la Comisión Europea a través de la representación de la CE en Yakarta. En Camboya en 1998, además del Jefe de la Unidad Electoral Central se nombró un portavoz de la UE, lo que provocó dificultades en la diferenciación de sus papeles respectivos.

En la contratación de observadores también se ha producido una gran diversidad. En las elecciones celebradas en Palestina en 1996, los Estados miembros y la Comisión propusieron una lista de candidatos para participar en la Unidad Electoral Europea como observadores y expertos. La Presidencia, en asociación con la Comisión, y con ayuda de un grupo asesor, compuesto de representantes de los Estados miembros, procedió a la selección final. En las elecciones indonesias de 1999, el equipo central (es decir los miembros de la Unidad Electoral de la UE), fueron contratados directamente por el PNUD de conformidad con sus propios procedimientos, tras aprobación por parte de la Comisión Europea de los candidatos. La Organización de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) contrató a los observadores europeos conforme a sus propios procedimientos tras aprobación de los candidatos por la Comisión Europea. Asimismo la organización VNU propuso los observadores a largo plazo y los Estados miembros de la UE los observadores a corto plazo. Por otra parte en las misiones electorales de la OSCE, esta organización procedió a la contratación de conformidad con las propuestas de los Estados miembros de la UE y la financiación del presupuesto comunitario.

Otro factor que ha generado dificultades en los procedimientos de contratación ha sido la existencia, dentro del mismo ejercicio electoral, de observadores de la UE financiados directamente por la Comunidad y otros observadores bilaterales nombrados directamente y financiados por los Estados miembros de la UE. En Camboya se llegó a una solución viable y satisfactoria en 1998 al permitir a los Estados miembros efectuar un pago per cápita por cada observador bilateral en el

equipo de coordinación de la CE que prestara los mismos servicios a los observadores bilaterales que los prestados a los observadores financiados directamente por fondos comunitarios. En el caso de Indonesia no fue posible utilizar el mecanismo central de financiación lo que supuso una mayor carga para la Unidad Electoral de la UE en Yakarta a pesar de haberse llegado a una solución mediante la cooperación y buena voluntad de los Estados miembros.

La valoración de las elecciones ha demostrado ser el tema más sensible desde el punto de vista político en situaciones problemáticas (por ejemplo Nigeria 1999), pero como se adoptó la decisión de observar las elecciones en un país concreto presuponiendo que se trataría de elecciones libres e imparciales, la mayoría de las valoraciones ha sido positiva. Ha habido algunas excepciones como la evaluación de las elecciones en Togo en 1998 o las elecciones presidenciales en Azerbaiyán en 1998 (al amparo de la OSCE).

En la mayoría de casos en los que existen instituciones democráticas, la celebración periódica de elecciones no requiere de la presencia de observadores; es más probable que se solicite su presencia en situaciones de crisis o de vuelta a la democracia. En el caso de Benín (1999) y Sudáfrica (1999) se esperaba que las elecciones fueran libres e imparciales, por lo que no se enviaron observadores de la UE. En otros casos, no se procedió al envío de observadores porque no se reunían los niveles mínimos convenidos oficialmente por la UE como condiciones previas para la observación, y la UE no quería dar la impresión de legitimar un proceso defectuoso, como fue el caso de las elecciones presidenciales en Kazajstán en 1999 o de las elecciones parlamentarias en Togo el mismo año. Ocurrió en algunos casos que la petición de contar con observadores de la UE se recibió muy tarde y no hubo tiempo para preparar una misión de observación correcta. Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, en las elecciones en Malawi en 1999.

ANEXO II

FUENTES COMPLEMENTARIAS DE FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES DE APOYO Y OBSERVACIÓN ELECTORALES DE LA UE

1. Financiación CE

Desde la entrada en vigor de los Reglamentos nº 975/99 y 976/99 del Consejo, las misiones de apoyo y observación de elecciones de la UE se financian con arreglo al primer pilar (instrumentos de cooperación y/o Capítulo B7-70). Estas misiones se financian a partir de las fuentes siguientes:

- Instrumentos de cooperación: Convenio de Lomé (Fondo Europeo de Desarrollo) y las partes correspondientes de la subsección B7 del presupuesto de la UE relativas a las relaciones con distintas regiones o países como ALA, MEDA, PHARE, TACIS, OBNOVA. Se utilizarán para financiar operaciones de gran escala (por ejemplo, Mozambique 1999) y de mediana escala en favor de un país determinado.
- Iniciativa europea para la Democracia y los Derechos Humanos (Capítulo B7-70): estas líneas presupuestarias se utilizan para financiar acciones temáticas complementarias de las acciones principales financiadas con cargo a los instrumentos de cooperación. El fundamento jurídico del Capítulo B7-7 son los dos Reglamentos de la CE sobre los Derechos Humanos (975/99 y 976/99).
- Línea presupuestaria específica para el apoyo y supervisión de los procesos electorales (B7-709): 4,59 millones de euros asignados para 2000. El objetivo de esta línea es desarrollar un enfoque profesional en materia de apoyo y observación electorales, para lo cual se pueden emplear medios como: la creación de estructuras de formación, la elaboración de un registro de expertos, la supervisión del acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales, la evaluación de la participación de la UE en las misiones de observación internacionales y el seguimiento del período postelectoral. También se puede usar para mejorar la visibilidad de la UE. Puesto que su monto es limitado, esta línea no se usa para financiar acciones de ámbito geográfico específico sino que tiene por objeto apoyar medidas temáticas en provecho de todos los países; si fuera necesario, esta línea puede utilizarse para financiar misiones de observación.

2. Contribuciones nacionales

Los Estados miembros a veces aportan contribuciones adicionales, por ejemplo en las elecciones palestinas abonaron los costes de desplazamiento y los seguros de sus correspondientes observadores de la UE. Otras veces, conceden ayuda directa a las ONG, organizaciones de la sociedad civil u otros grupos especializados cuyos programas han recibido anteriormente apoyo del Estado miembro en cuestión. En otros casos, esta ayuda adicional se concreta adscribiendo expertos a distintos aspectos del proceso electoral (por ejemplo,

abogados, expertos en materia de derechos humanos o expertos técnicos). Estas ayudas pueden continuar en el futuro.

ANEXO III
Decisión 9262/98 del Consejo – PESC 157 – COHOM 6
DIRECTRICES - POLÍTICA DE LA UE EN MATERIA DE OBSERVACIÓN
ELECTORAL

Requisitos para las misiones de observación

Condiciones mínimas

1. La observación de elecciones es un componente importante de la política de la UE de promoción de los derechos humanos y democratización en todo el mundo. Estas actividades se ponen en marcha sobre la base de una asociación y con el objetivo de desarrollar la capacidad nacional.
2. Para enviar observadores a un proceso electoral determinado, se toman en consideración factores jurídicos y políticos. En primer lugar, la UE decide si su participación en la misión de observación contribuirá a promover la democratización del país de que se trate. Es posible que tal valoración resulte difícil, pero entre otras cosas las misiones de observación pueden solicitar asesoramiento jurídico y político a los jefes de las misiones humanitarias de la UE.
3. Las normas generales de las condiciones mínimas exigidas incluirán los factores siguientes:
 - que el sufragio sea verdaderamente universal;
 - que los partidos políticos y los candidatos puedan hacer uso de sus derechos legítimos a tomar parte en las elecciones;
 - que haya libertad de expresión, comprendida la crítica al Gobierno y el derecho de reunión y de libre movimiento;
 - que todos los partidos y candidatos participantes tengan acceso a los medios de comunicación.
4. Si la UE considera que no se dan las condiciones mínimas para la celebración de las elecciones, cabe tomar la decisión de no enviar observadores electorales para evitar dar credibilidad a un proceso electoral amañado. No obstante, la resolución de la UE se tomará teniendo en cuenta también hechos como que sean las primeras elecciones que se celebran tras un período de conflicto o de opresión, o que las elecciones formen parte de un proceso de paz y un posible retorno de refugiados.

Preparación de las misiones de observación

5. Una vez tomada una decisión de principio en el sentido de que se lleve a cabo la misión de observación, y recibida la invitación, se evaluarán las necesidades concretas, el alcance y el grado de participación en su caso enviando una misión de evaluación de estas necesidades. Ello implica el establecimiento de un diálogo con las autoridades nacionales desde el primer

momento; la UE establece en ese momento el mandato de la misión de observación, que se acuerda con el país de que se trate.

Condiciones previas para la intervención de los observadores

6. Aun cuando vayan a celebrarse elecciones libres e imparciales, la UE sólo enviará observadores electorales a un país cuando:
 - el Gobierno del país de recepción solicite formalmente que se supervisen las elecciones;
 - todos los principales partidos políticos o candidatos apoyen la participación de los observadores de la UE;
 - la UE haya supervisado previamente la evolución política del país de recepción durante un período de tiempo y tenga capacidad política para evaluar los cambios a través de los jefes de las misiones;
 - los jefes de los equipos comunitarios de control tengan la posibilidad de instalarse con suficiente antelación para supervisar la situación judicial y política, y tomar parte en la preparación de las elecciones antes de la campaña propiamente dicha.

7. Antes de enviar observadores la UE deberá asegurarse de que éstos tengan:
 - unos objetivos claramente establecidos por escrito y acordados de antemano con el país de recepción;
 - libre acceso a todos los partidos políticos, candidatos e interventores electorales;
 - libre acceso en todo momento a todos los colegios electorales y a todos los centros de escrutinio;
 - libertad de circular por todo el país, sin necesidad de permiso o notificación previos, excepto cuando existan verdaderos problemas de seguridad;
 - toda la información necesaria sobre el proceso electoral;
 - confianza respecto a su propia seguridad.

Código de conducta

Salvo especificación en contrario, las siguientes directrices serán de aplicación a los nacionales de cualquier país que participe en las misiones de observación de la UE. No serán de aplicación a los nacionales de un país de la UE que tomen parte en misiones, por ejemplo, de la OSCE o la UN en cuyo caso se aplicarán las normas de dichos organismos.

Todos los observadores de la UE deberán:

- Respetar las leyes nacionales; no gozarán de inmunidad especial como observadores internacionales a no ser que el país de recepción se la conceda;
- Participar en todas las reuniones de información preelectorales con sus supervisores;
- Someterse al mando y la gestión del director del equipo de observación, cumplir el mandato escrito y cubrir la programación geográfica fijada por los jefes de equipo;
- Ser conscientes de la labor de otros equipos de control electoral y colaborar con éstos bajo el mando del jefe del equipo de la UE;
- Estar en posesión de los documentos de identificación obligatorios expedidos por el Gobierno del país de recepción o la comisión electoral y poder presentarlos cuando las autoridades correspondientes los soliciten;
- Ser totalmente imparciales en el cumplimiento de sus obligaciones y no expresar inclinaciones o preferencias en relación con las autoridades nacionales, los partidos, los candidatos o cualquier otro asunto relacionado con el proceso electoral;
- Abstenerse de mostrar o exhibir símbolos, colores o pancartas partidistas;
- Cumplir sus obligaciones con discreción, sin perturbar el desarrollo del proceso electoral o inmiscuirse en el procedimiento electoral o el escrutinio;
- Indicar la existencia de irregularidades a los interventores, sin dar instrucciones o contraórdenes;
- Basar todas las conclusiones en pruebas documentadas, objetivas y verificables y llevar un registro de sus visitas a los colegios electorales y a otros lugares pertinentes;
- Abstenerse de hacer comentarios prematuros o personales sobre sus observaciones a los medios de comunicación u otros interesados, aunque facilitará información general sobre la naturaleza de sus actividades de observador a través del agente de enlace o el portavoz oficial;
- Dar parte tras las elecciones a sus supervisores y contribuir a la realización de los informes de la UE sobre las elecciones;
- Observar todas las leyes y normas nacionales. Si éstas limitan la libertad de reunión o de movimiento en el país, deberá indicar si le impiden el cumplimiento de sus obligaciones;
- Mostrar un comportamiento intachable, emitir juicios sensatos y observar la máxima discreción posible durante toda la misión, incluidos los períodos de ocio.

Directrices generales para los observadores en las visitas a los colegios electorales

Los días de la votación los observadores electorales de la UE seguirán las siguientes líneas generales de actuación:

- Presentarse al Presidente del colegio electoral en el momento de su llegada; establecer una relación de colaboración con la comisión electoral facilitará la observación y es muy importante para el recuento de los votos;
- Acatar las instrucciones de los interventores de los colegios electorales; en caso de desacuerdo con las instrucciones oficiales, deberán registrarlo en el informe de observación correspondiente;
- Indicar su desacuerdo en caso de que un funcionario prohíba una actuación para la que están facultados; siempre que sea posible, remitir a las disposiciones legales pertinentes;
- Rehuir los enfrentamientos con los agentes de seguridad;
- Presentar el pasaporte y la acreditación correspondiente a los funcionarios que lo soliciten; estar en posesión de estos documentos en todo momento;
- Mantener una imparcialidad absoluta en todo momento;
- Hacer un uso confidencial de toda la información recopilada;
- Eludir perturbar el desarrollo de la votación y el escrutinio;
- No manejar bajo ningún concepto documentación electoral oficial en el colegio electoral ni participar físicamente en el proceso de votación o el recuento de los votos;
- No usar ni llevar material de fotografía, vídeo o grabación al desempeñar sus tareas de observador;
- Anotar las conversaciones mantenidas y los comentarios; hacer preguntas y pedir ejemplos concretos que ilustren los comentarios generales;
- No tomar parte en la resolución de disputas o denuncias, aunque se solicite su intervención; su función es observar y registrar los acontecimientos en los colegios electorales;
- Registrar todas las quejas recibidas en el formulario de observación correspondiente, así como los datos del denunciante, es decir, su nombre, organización a la que pertenece (en su caso) y dirección;
- Mostrarse comedido cuando se le ofrezca comida o bebida en los colegios electorales;
- Saber que probablemente se le va a vigilar de cerca; evitar las manifestaciones de entusiasmo o amistad en los encuentros con los representantes de los candidatos que conoce de antemano;
- No dar la impresión de que visita los colegios electorales apresuradamente.

Derechos de los observadores electorales

Los observadores electorales acreditados de la UE tienen derecho a:

- Visitar los colegios electorales bajo la dirección de los supervisores de la misión para observar la votación y el recuento de los votos;
- Reunirse con los miembros de las comisiones electorales, los parlamentarios, los candidatos o sus representantes, los votantes y los representantes de la sociedad civil para recopilar información;
- Hacer preguntas relativas al proceso de votación y el recuento de los votos a los miembros de las comisiones electorales y a las comisiones electorales de rango superior; no tienen derecho a dar contraórdenes a los interventores.

Elementos que deben ser evaluados por la misión de observación

Para evaluar las elecciones, los observadores de la UE deberán tener en cuenta todos los factores importantes que influyen en el proceso electoral, a saber:

- El grado de imparcialidad del organismo gestor de las elecciones;
- La libertad de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos para organizarse, moverse, reunirse y expresar sus ideas en público;
- El acceso equitativo a los recursos estatales disponibles para las elecciones;
- El acceso equitativo de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos a los medios de comunicación, principalmente los públicos;
- El registro electoral de los votantes sin discriminaciones de género, raciales o de tipo étnico;
- Cualquier otro asunto relativo a la libertad y la imparcialidad fundamentales de las elecciones;
- El desarrollo de las votaciones y el recuento de los votos con arreglo a las leyes electorales.

Declaraciones a los medios de comunicación

- No deberán hacer declaración alguna sobre el proceso electoral ni entablar relaciones con el personal de los medios de comunicación. Siempre que un periodista solicite comentarios sobre el proceso electoral, se le remitirá al portavoz de la misión;
- No deberán hacer declaraciones generales sobre las elecciones porque pueden ir en detrimento de la declaración final que se hace en nombre de todos los observadores de la UE;

- La misión de observación de la UE hará una declaración a los medios de comunicación en nombre de todos los observadores una vez que todos ellos hayan informado sobre su cometido.

ANEXO IV
Decisión del Consejo 8728/99 – PESC 165 – COHOM 4

LÍNEAS DIRECTRICES DE LA UE SOBRE CRITERIOS COMUNES DE SELECCIÓN DE OBSERVADORES DE ELECCIONES

Observadores electorales de la UE

1. La observación de elecciones sigue siendo un factor importante de la política de la UE destinada a promover los derechos humanos y la democratización en el ámbito internacional. La adopción de las líneas directrices de la UE sobre las condiciones previas de las misiones de observación de la UE y sobre un código de conducta de los observadores de elecciones de la UE supuso un paso importante en el avance del fomento de la coordinación dentro de la UE. Una coordinación más estrecha dentro de la UE podría lograrse mediante la aplicación de las siguientes líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de los observadores de elecciones.
2. La selección de los candidatos que participen en las misiones de observación electoral de la UE debería, como norma, realizarse de acuerdo con un conjunto de criterios comunes con el fin de garantizar un alto nivel de profesionalidad de los observadores de la UE. Los siguientes criterios se han establecido a modo de líneas directrices para la selección de observadores para las misiones de observación de elecciones de la UE. No se pretende que constituyan necesariamente líneas directrices para la selección de observadores de misiones de otras organizaciones internacionales (por ejemplo, ONU, OSCE) ni que se apliquen a los Miembros del Parlamento.

Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones

- 3 a) Todos los candidatos a participar en las misiones de observación de elecciones de la UE (tanto observadores a corto plazo como observadores a largo plazo) deberían cumplir idealmente los siguiente requisitos mínimos:
 - Experiencia previa de observación de elecciones u otras experiencias pertinentes o conocimientos y formación específica, nacional o internacional;
 - Capacidad de relacionarse (por ejemplo, capacidad de juicio equilibrado, capacidad de trabajar en equipo, capacidad de hacer frente a situaciones difíciles, respeto de los usos locales, capacidad de comunicarse, estar preparado para trabajar en un ambiente multicultural);
 - capacidad de mantener la independencia profesional y una estricta imparcialidad en la realización de su cometido en el país de recepción;
 - compromiso demostrado con la democracia y con los derechos humanos;
 - ser ciudadano de un Estado miembro de la UE.

- 3 b) Los siguientes criterios adicionales deberían ser tenidos en cuenta a la hora de seleccionar a los observadores a largo plazo:
- familiaridad y experiencia con la legislación y procedimientos electorales (inclusive, entre otras cosas, censos electorales, comités electorales nacionales), que no se limiten a una única tradición electoral;
 - conocimiento específico de los derechos humanos y de los asuntos relacionados con la democratización;
 - conocimientos básico de aspectos institucionales de la UE;
 - capacidad analítica y de redacción.
- 3 c) Los jefes de misión y los observadores a largo plazo que actúen como coordinadores de grupo deberían idealmente reunir, además, las siguientes condiciones:
- experiencia en la formación e instrucción de personas;
 - capacidad de planificar y coordinar equipos.
4. Entre los requisitos relacionados con misiones específicas se deberían incluir:
- conocimiento del país o región de acogida y de la situación en el país de recepción;
 - conocimiento de las lenguas pertinentes, por ejemplo, las lenguas oficiales del país de recepción;
 - independencia con respecto a las autoridades del país de recepción y con respecto a los grupos o partidos que participen en las elecciones, ausencia de inclinación o preferencia por partidos y candidatos o por cualquier otro organismo relacionado con el proceso electoral;
 - condiciones físicas adecuadas.

Los requisitos relacionados con misiones específicas deberían establecerse de acuerdo con un análisis, realizado con anterioridad a la misión, del tipo de elecciones de que se trate.

ANEXO V

RECOMENDACIONES DE ACCIONES

- Realizar las futuras misiones de apoyo y observación electorales de la UE exclusivamente en el marco del primer pilar, principalmente en virtud de los reglamentos o acuerdos que rigen las relaciones con terceros países aunque utilizando también nuevos reglamentos en materia de derechos humanos.
- Mejorar la planificación anual.
- Asignar un papel especial al Parlamento Europeo y los parlamentarios.
- Explorar la posibilidad de llegar a acuerdos adecuados con otras instituciones en materia de las competencias respectivas en las misiones de observación electoral.
- Financiar todas las misiones de asistencia y observación conforme al primer pilar (principalmente a través de los instrumentos de cooperación aunque también el Capítulo B7-70).
- Adoptar una estrategia comunitaria que permita tomar la decisión de apoyar y observar elecciones caso por caso.
- Elaborar una estrategia comunitaria que fomente la capacidad nacional y la sostenibilidad.
- Promocionar el pluralismo y apoyar a las ONG y los observadores locales mediante las acciones de la UE.
- Fundamentar las decisiones del envío de observadores en criterios tales como si es aconsejable, viable y útil. Los criterios elaborados en 1998 por el Consejo sobre el envío de misiones de observación de la UE constituyen una base de decisión adecuada.
- Elaborar términos de referencia acordados con el Gobierno del país de recepción para las misiones electorales.
- Para conceder ayuda electoral se necesitará: la solicitud del Gobierno del país de recepción, el acuerdo general de los principales partidos políticos, que la UE haya llevado a cabo una supervisión previa de las políticas o los programas de desarrollo, un calendario adecuado, la libertad de movimiento, el acceso a la información y la seguridad del equipo de asistencia técnica.
- Cuando se utilicen fondos comunitarios, la Comisión supervisará la contratación de los observadores de la UE, incluidos los nombrados por los Estados miembros. Una proporción de los participantes serán "europeos" experimentados o con la formación adecuada nombrados por la Comisión.

- Conservar el espíritu de voluntariado de los observadores a largo plazo.
- Comprometerse a elaborar una lista de expertos en elecciones de la UE y fomentar la interconexión con las listas nacionales.
- Establecer un mandato claro para las misiones de observación electoral.
- Llevar a cabo misiones exploratorias.
- Crear una unidad electoral de la UE con un equipo central.
- Todos los componentes de la UE dependerán directamente del jefe de la unidad electoral de la UE.
- Establecer con antelación el equipo de asistencia técnica de la UE en el lugar de destino.
- Realizar informes periódicos sobre la misión.
- Impartir formación general a todos los observadores de la UE.
- Coordinar las iniciativas de formación con otros organismos.
- Enviar a los observadores a largo plazo dos meses antes de la fecha de las elecciones.
- Todos los observadores de la UE acatarán el código de conducta del Consejo.
- Fundamentar la evaluación de las elecciones en la Decisión de 1998 del Consejo; no obstante, estas orientaciones se aplicarán de manera más flexible cuando se trate de situaciones de postconflicto o la celebración de elecciones por primera vez.
- Realizar una evaluación en consulta y de acuerdo con todos los participantes de la UE presentes.
- Evaluar periódicamente todas las acciones electorales de la UE .
- Difundir en Internet las actividades específicas y generales de la UE en materia de apoyo electoral.
- El jefe de la unidad electoral central de la UE cuidará las relaciones con los medios de comunicación y debe contar con la colaboración de un representante de prensa.
- Utilizar material publicitario y distintivos de la UE.
- Garantizar que los acuerdos con otros socios regulan la visibilidad.
- Establecer contactos regulares con los organismos internacionales pertinentes.
- Explorar las posibilidades de llegar a acuerdos marco.

OTRAS ACCIONES SOMETIDAS A LA CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN

- Crear una Oficina para las Elecciones dentro de los servicios de la Comisión con tareas de coordinación y planificación centrales, incluida la evaluación ex-ante, para ayudar a los representantes y delegaciones geográficos.
- Acelerar y simplificar los procedimientos de toma de decisiones y ejecución (planificación anual, reserva de fondos para elecciones en las líneas presupuestarias geográficas, contratos marco).
- Utilizar medidas de emergencia en casos de necesidades imprevistas.
- Considerar procedimientos rápidos, como la creación de un mecanismo de intervención rápida.

ANEXO VI

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico
ALA	Asia y América Latina
ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia
COHOM	Grupo de trabajo sobre derechos humanos del Consejo
CSO	Organización de la sociedad civil
ERIS	Servicios Internacionales de reforma electoral
EU HOMs	Jefes de misión de la UE
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
IFES	Federación Internacional de sistemas de elecciones
IIDAE	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
LTO	Observadores a largo plazo (Long-term Observer)
ME	Memorando de Entendimiento
MEDA	Países mediterráneos
MPE	Miembro del Parlamento Europeo
NEI	Nuevos Estados Independientes
NU	Naciones Unidas
OBNOVA	Apoyo a los países de la antigua Yugoslavia (significa reconstrucción en serbocroata)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
ONG	Organización no Gubernamental
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PHARE	Plan de acción para una ayuda coordinada a Polonia y Hungría
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PVD	Países en vías de desarrollo
STO	Observador a corto plazo (Short-term Observer)
TACIS	Asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TOR	Mandato (Terms of Reference)
UE	Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas