

Fragmentos del Resumen Ejecutivo del Centro Carter:

THE
CARTER CENTER



30 de septiembre de 2004 Introducción:

Conclusiones y Recomendaciones Generales sobre el Proceso de Referéndum Revocatorio Presidencial

El proceso del referéndum revocatorio presidencial fue un evento electoral novedoso para Venezuela. El proceso se vio afectado por algunas irregularidades, demoras, politización e intimidación, tal como se describirá mas abajo y en el informe integral . . .

. . . El proceso de verificación fue complejo, conducido desde el inicio por el CNE con múltiples niveles de revisión, con reglamentos poco claros aplicados de manera inconsistente, con muchas demoras, y donde se le dio prioridad a la posible detección de un fraude antes que al reconocimiento de la buena fe de los firmantes.

. . . el procedimiento de votación fue excesivamente largo, en un ambiente de gran concurrencia de electores, principalmente debido al gran número de electores registrados en cada centro electoral (en 47% de las mesas había más de 1.700 electores registrados), lo cual sobrecargaba la capacidad de los centros electorales. Dicha capacidad se vio aún más desbordada por la incorporación de nuevas máquinas de votación electrónicas y máquinas captadoras de huellas, además del uso paralelo de los procedimientos administrativos escritos convencionales como los cuadernos de votación.

. . .

La recolección de firmas.

. . . el CNE no tuvo la capacidad de hacer un uso efectivo de todos esos controles. ... la inclusión de esos onerosos controles dejó el campo abierto para que tanto los rectores como el personal del CNE, a todos los niveles, tomaran decisiones discrecionales mientras se escudriñaban las firmas durante el proceso de verificación.

La verificación. La verificación de las firmas se convirtió en una de las partes más contenciosas del proceso. . . produjo un nuevo criterio de verificación en la mitad del proceso, (el criterio sobre caligrafía similar o "planillas plana. . . Al final, más de 900.000 nombres resultaron cuestionados bajo el criterio de "caligrafía similar". El Centro Carter y la OEA expresaron públicamente su desacuerdo respecto al criterio emitido por el CNE. . . El proceso de verificación estuvo signado por: instrucciones vagas e incompletas; lentitud en la toma de decisiones; insuficiente adiestramiento e insuficientes recursos. El directorio del CNE tardaba a veces un largo

tiempo en tomar decisiones y dictar las debidas instrucciones de verificación, las cuales muchas veces eran vagas o incompletas y requerían instrucciones complementarias.

Recomendación: *Todas las normativas, reglamentos y criterios instructivos deberían completarse y hacerse públicos antes de un evento electoral, y no crearse, cambiarse o ajustarse en medio del proceso.*

...

El Referendo Revocatorio. Previo al referendo revocatorio, los observadores del Centro Carter constataron la existencia de una abrumadora campaña a favor del NO, en contraste con una campaña mucho menos visible por el voto SI, reflejando una significativa asimetría de recursos. . . , el gobierno fue canalizando mayores recursos hacia las misiones organizadas por el Estado (alfabetismo, educación adulta, ambulatorios médicos, mercados de alimentos). . . Los dirigentes de la oposición denunciaron numerosas injusticias y la inexistencia de reglas de juego equilibradas para todos.

...

- Tercero, durante los meses anteriores, el Registro Electoral Permanente (REP) se había visto cuestionado en virtud de que el número de electores había crecido desmesuradamente y demasiado rápido, además de que muchas personas fallecidas todavía permanecían registradas. El CNE emprendió la depuración del REP. La preocupación principal sobre el REP que expresó la oposición antes del referéndum estuvo enfocada en una migración involuntaria de electores hacia otros centros de votación, algunos hasta otros Estados del país.

...

Al igual que en las demás fases del revocatorio, la promulgación tardía de normativas cruciales, creó confusión y exacerbó sospechas antes y durante el día de la votación. Esto incluyó: las normas para la auditoría a efectuarse el día de la votación (se debía contar una muestra de los comprobantes de voto de las máquinas inmediatamente después del cierre de la votación); los procedimientos de tabulación de votos; el uso de las máquinas capta-huellas, y el voto de los militares.

...

Recomendación: *Antes de las próximas elecciones, es necesario realizar una auditoría externa del REP por parte de un ente independiente, así como llevar a cabo un análisis de la presunta "migración" de electores.*

...

La función del CNE. . . Durante el proceso hubo, de manera cada vez más frecuente, una marcada falta de transparencia en la toma de decisiones del CNE, que nunca se resolvió. Esto generó sospechas y dudas respecto a rectores individuales y al organismo en su totalidad.

La comunicación entre los rectores nunca fue efectiva, y a veces ni siquiera existió. Muchas de las decisiones más controversiales, en particular aquellas que favorecían al gobierno, se tomaron por un voto de 3-2. En realidad, el Centro Carter no encontró evidencia ni en una sola ocasión en que se hubiera tomado una decisión favoreciendo a la oposición con votación dividida de 3 contra 2. Además, cuando las decisiones a tomar eran controversiales, algunos de los rectores confrontaban sus opiniones entre sí y se dirigían al público a través de los medios de comunicación, en vez de emitir comunicados

regulares y formales en nombre del CNE. Esto no hizo sino fomentar especulaciones entre los medios y la población, en vez de proveer información basada en los hechos.

Recomendación: *Las divisiones internas del CNE, su falta de transparencia y su sistema ad-hoc de toma de decisiones, provocaron recelos innecesarios y falta de confianza en el proceso revocatorio y en el CNE como institución. Es preciso que los rectores del CNE revisen sus prácticas de comunicación interna y de coordinación, que se comuniquen más con los partidos políticos consultándolos regularmente, y que establezcan mecanismos de transparencia, para que se restaure la confianza en el proceso electoral.*

El CNE y los observadores electorales. . . . al aproximarse la fecha del referendo del 15 de agosto, el recientemente creado Comité de Seguimiento del Programa de Observación Electoral Internacional del CNE trató de imponer nuevas restricciones a la observación internacional, limitando el número de observadores, controlando su libertad de movimiento, restringiendo su acceso a informes técnicos e instalaciones, limitando las declaraciones públicas de las misiones de observación, y reduciendo el lapso de la observación a las fechas cercanas al día de votación. Esta actitud llevó a la Misión de Observación de la Unión Europea a declinar la invitación de observar el Referendo Revocatorio por falta de condiciones mínimas para ellos.

. . . .

CONCLUSIONES . . .

Sin embargo, el referendo revocatorio sufrió numerosas irregularidades durante todo el proceso, la mayoría concentrándose en la falta de transparencia del CNE por su forma de tomar decisiones, y en su implementación ad-hoc del proceso de referendo. Las regulaciones se publicaron tarde, fueron incompletas, y/o poco claras. Las divisiones internas en el cuerpo eran muy problemáticas, pero reflejaban las divisiones del país. En un ambiente político sumamente cargado era difícil, y quizás hasta imposible que los directores del CNE se mantuvieran al margen de la división y de la confrontación política. Los directores de CNE no se comunicaban eficazmente uno con el otro, y hasta hacían declaraciones individuales a la prensa acerca del proceso, enviando información confusa y contradictoria al electorado.



RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME INTEGRAL¹

30 de septiembre de 2004

Introducción:

En mayo de 2003, los representantes del gobierno y de los grupos de oposición de Venezuela firmaron un acuerdo en la *Mesa de Negociación y Acuerdos*, allanando el camino para la realización de un referendo revocatorio del Presidente Hugo Chávez a mitad del período presidencial o después del 19 de agosto de 2003, con la condición de que se reuniesen las firmas necesarias para ello. El referendo revocatorio para cargos de elección popular es una de las medidas establecidas en la Constitución venezolana de 1999. El acuerdo señaló que la puesta en práctica de esa disposición constitucional podría contribuir a resolver el profundo conflicto político entre gobierno y oposición que había dominado la nación durante los dos años anteriores. La oposición, compuesta de múltiples partidos políticos y asociaciones de la sociedad civil, se organizó durante este período bajo la dirección de la *Coordinadora Democrática*.

El Centro Carter se encontraba en Venezuela desde junio de 2002, ayudando a facilitar el diálogo entre las dos partes en conflicto. En noviembre de 2003, con el fin de contribuir a la ejecución de los compromisos suscritos en el acuerdo de mayo, el Centro Carter aceptó una invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE) y amplió su presencia en Venezuela para incluir la observación del proceso de referendo presidencial. En cada etapa del proceso, el CNE confirió el estatus de observador al Centro Carter y a la OEA, así como en la última etapa también acreditó a individuos y grupos adicionales de observadores internacionales. El Centro Carter desplegó un equipo internacional de observación en cada fase del proceso revocatorio, a saber la recolección de firmas, la verificación de las firmas, los reparos y el referendo revocatorio. En total (incluyendo los procesos de referéndum revocatorios de Diputados hechos en paralelo) el Centro observó 6 eventos electorales en menos de 9 meses y en 5 de ellos desplegó misiones de observadores a corto plazo. Un esfuerzo y un compromiso sin precedentes en la historia del Centro Carter.

El proceso del revocatorio presidencial se inició formalmente con la recolección de firmas entre el 28 y 1 de diciembre de 2003². La ley establecía que el 20% de los votantes registrados (o 2.436.083 firmas válidas) debían recolectarse para activar el referéndum revocatorio. Alrededor de 3.400.000 firmas

¹ Un informe integral completo, sobre el proceso revocatorio en su totalidad, será publicado posteriormente.

² Es de notar que en paralelo a las gestiones para accionar un referendo presidencial, se desplegaron esfuerzos para revocar a diversos diputados de la Asamblea Nacional. Se recolectaron inicialmente firmas para revocar a 37 diputados de la oposición y 33 diputados pro-gobierno. Aunque los esfuerzos para revocar a los diputados persistieron a través del período de reparo, y se confirmaron suficientes firmas para motivar el revocatorio de 9 diputados de la oposición, hasta la fecha del presente informe no se habían realizado los referendos para definir la suerte de esos funcionarios de elección popular. Aunque el Centro Carter también fue observador en los procesos de referendo de diputados durante el período de colección de firmas y reparos, el presente informe se centra en el referendo revocatorio presidencial. Sin embargo, ofreceremos también una breve revisión de nuestra observación de los referendos revocatorios a diputados en nuestro "Reporte Integral" que será presentado próximamente.

recogidas fueron presentadas al CNE para su verificación (después de haber sido organizadas y fotocopiadas por los partidos políticos de oposición). El CNE inició la verificación de esas firmas el 13 de enero de 2004. Luego de una controvertida decisión que consideró cerca de 900.000 firmas como inválidas por poseer “caligrafía similar”, el 28 de Marzo el CNE anunció los resultados preliminares, indicando que la oposición no había recolectado suficientes firmas válidas para activar un revocatorio presidencial. Decidió también que se establecería un período de reparos en el cual muchos firmantes tendrían la oportunidad de reafirmar su firma. Las conversaciones entre el CNE y los actores políticos para organizar el proceso de los reparos fueron mucho mejores que las anteriores. Los reparos se realizaron entre el 28 y el 31 de mayo de 2004. La oposición logró suficientes firmas y sobrepasó el umbral requerido. El 3 de junio, el CNE anunció que se celebraría el referendo revocatorio del mandato presidencial el 15 de agosto de 2004, más de 8 meses después de la recolección de las firmas.

Durante el referendo revocatorio, los adversarios del gobierno necesitaban cumplir con dos requisitos para revocar al Presidente Chávez: a) obtener por lo menos un voto por el SÍ más que el número absoluto de votos que lo eligieron: 3,757,773+1 (los votos por el SÍ indicaban la voluntad de revocar al Presidente Chávez); y b) obtener más votos por el SÍ que votos por el NO (los votos por el NO indicaban la voluntad de que el Presidente Chávez permaneciera en funciones).

Los resultados finales fueron de 5.800.629 (59,0958%) votos por el NO y de 3.989.008 (40,6393%) votos por el SÍ, quedando derrotada la petición de revocar al Presidente de la República.

El presente informe es un resumen ejecutivo del informe final detallado sobre la observación del Centro Carter en la recolección de firmas, su verificación, los reparos y el propio revocatorio. Considerando que hay apelaciones formales presentadas y que existe un proceso controversial en marcha, publicaremos un addendum al presente informe si resultare necesario, una vez que concluyan las apelaciones formales.

Conclusiones y Recomendaciones Generales sobre el Proceso de Referéndum Revocatorio Presidencial

El proceso del referéndum revocatorio presidencial fue un evento electoral novedoso para Venezuela. El proceso se vio afectado por algunas irregularidades, demoras, politización e intimidación, tal como se describirá mas abajo y en el informe integral. De cualquier manera, consideramos que es importante distinguir entre irregularidades y acciones fraudulentas que pueden cambiar el resultado del proceso. La conclusión del Centro Carter es que el resultado oficial refleja la voluntad del electorado venezolano, tal como se expresó el 15 de Agosto del 2004.

Con respecto a las diferentes partes del proceso, el Centro Carter encontró que la **recolección de firmas** se realizó en un ambiente generalmente libre de violencia, donde se ofreció la oportunidad de firmar a aquellos ciudadanos que deseaban hacerlo, aunque con algo de confusión respecto a los procedimientos a seguir. El **proceso de verificación** fue complejo, conducido desde el inicio por el CNE con múltiples niveles de revisión, con reglamentos poco claros aplicados de manera inconsistente, con muchas demoras, y donde se le dio prioridad a la posible detección de un fraude antes que al reconocimiento de la buena fe de los firmantes.

El **período de reparo**, a pesar del llamado de las fuerzas pro-gobierno al retiro de las firmas (invocación a los “arrepentidos”), se llevó a cabo en un ambiente generalmente libre de violencia, donde los ciudadanos que deseaban confirmar sus firmas o retirar sus nombres pudieron hacerlo, con procedimientos claros y transparentes negociados entre el CNE y los actores políticos. De cualquier manera, los alegatos de intimidación que habían aparecido antes, emergieron nuevamente durante los reparos, con amenazas de pérdida de empleos o beneficios gubernamentales.

El **15 de agosto, la votación** se desarrolló en un ambiente virtualmente exento de violencia o intimidación. Sin embargo, el procedimiento de votación fue excesivamente largo, en un ambiente de gran concurrencia de electores, principalmente debido al gran número de electores registrados en cada centro electoral (en 47% de las mesas había más de 1.700 electores registrados), lo cual sobrecargaba la capacidad de los centros electorales. Dicha capacidad se vio aún más desbordada por la incorporación de nuevas máquinas

de votación electrónicas y máquinas captadoras de huellas, además del uso paralelo de los procedimientos administrativos escritos convencionales como los cuadernos de votación.

El referendo revocatorio presidencial fue introducido en la Constitución de 1999. Esta fue la primera vez que se ejerció en Venezuela el derecho de los ciudadanos de revocar a un Presidente. Hubo que desarrollar reglas y normativas para administrar el proceso y un CNE recién nombrado tuvo que aprender y adaptarse a lo largo de un proceso caracterizado por un contexto volátil y altamente politizado.

La misma naturaleza política del proceso impactó casi todas las decisiones que se tomaron en su transcurso. El referendo revocatorio se invocó como una singular opción electoral que pudiera contribuir a resolver la crisis política en que estaba inmerso el país. Había mucho en juego para todos. El Presidente y sus seguidores deseaban su permanencia en el poder. La oposición con sus partidarios había pasado al menos dos años tratando de remover al Presidente, exigiendo su renuncia, organizando marchas de protesta, y apoyando una huelga petrolera nacional. El mismo CNE reflejaba un compromiso político, con representantes de la oposición y del gobierno en su seno y con cada decisión sujeta a negociación (muchas veces sin lograr un consenso).

A continuación presentamos un resumen de las principales observaciones con sus recomendaciones.

La recolección de firmas. La naturaleza híbrida de la fase inicial de la recolección de firmas fue un resultado de la negociación política realizada en el seno del CNE con el fin de establecer el procedimiento a seguir. Aunque los partidos políticos se hicieron parcialmente cargo de la recolección y entrega de las firmas, el CNE creó los materiales a utilizarse y definió los controles de protección contra un posible fraude. La decisión de incluir la recolección “itinerante” de firmas generó un proceso complejo, sin vigilancia y con espacio para muchos alegatos de irregularidades. Esta naturaleza híbrida produjo confusión y controversia durante el período de verificación, después del cual el CNE decidió asumir el control completo del proceso.

La desconfianza mutua existente entre las partes y el deseo de impedir firmas fraudulentas, condujo al diseño de unos complicados procedimientos anti-fraude, incluyendo el uso de planillas de solicitud de firmas específicamente generadas por el CNE, el seguimiento del movimiento de las planillas a lo largo de los 4 días de recolección de firmas por medio de Actas llenadas diariamente, y el requerimiento de huellas dactilares durante el período de recolección. El alegato de “mega fraude” por parte del oficialismo durante el proceso de recolección de firmas complicó la situación, poniendo un exceso de presión sobre el CNE durante la verificación de firmas. A la larga, el CNE no tuvo la capacidad de hacer un uso efectivo de todos esos controles. Por ejemplo, no había base digitalizada de huellas dactilares para comparar las nuevas huellas obtenidas, y tampoco se creó una base de datos durante la recolección de firmas. No obstante, la inclusión de esos onerosos controles dejó el campo abierto para que tanto los rectores como el personal del CNE, a todos los niveles, tomaran decisiones discrecionales mientras se escudriñaban las firmas durante el proceso de verificación.

Recomendación: *El CNE debería decidirse por un sistema en el que los actores controlen la recolección de firmas (lo que requeriría controles más estrictos durante la verificación posterior, a fin de chequear la identidad y la voluntad del firmante) o bien que el mismo CNE controle la recolección de firmas (lo que requeriría controles más estrictos durante la recolección y la eliminación de la engorrosa verificación posterior a la firma).*

La verificación. La verificación de las firmas se convirtió en una de las partes más contenciosas del proceso. Durante la verificación surgieron múltiples problemas de procedimiento y se introdujeron muchos cambios. Una decisión altamente controversial y de vastas consecuencias se tomó después de que el CNE descubriera que en algunas planillas, múltiples renglones de firmas mostraban al parecer la misma caligrafía en todos los datos del firmante y, en algunos casos, en las propias firmas. Este descubrimiento produjo un nuevo criterio de verificación en la mitad del proceso, (el criterio sobre caligrafía similar o “planillas planas”), en que todos los renglones identificados como tales fueron puestos “bajo observación”, y los nombres que ya habían sido verificados, fueron sujetos a una segunda ronda de verificación. Al final, más de 900.000 nombres resultaron cuestionados bajo el criterio de “caligrafía similar”. El Centro Carter y

la OEA expresaron públicamente su desacuerdo respecto al criterio emitido por el CNE. Ese grupo de renglones formó el grueso de las firmas que pasaron a reparo a fines de mayo, cuando los firmantes habrían de ratificar que ellos realmente habían firmado las solicitudes y que sus firmas no eran fraudulentas.

El proceso de verificación estuvo signado por: instrucciones vagas e incompletas; lentitud en la toma de decisiones; insuficiente adiestramiento e insuficientes recursos. El directorio del CNE tardaba a veces un largo tiempo en tomar decisiones y dictar las debidas instrucciones de verificación, las cuales muchas veces eran vagas o incompletas y requerían instrucciones complementarias. El CNE trató de buscar soluciones a algunas de las causas del retraso, añadiendo más personal para las revisiones, pero a menudo sin suficiente adiestramiento, lo cual originaba una acumulación aún mayor de errores. Al final, la fase de verificación duró más de 100 días, cuando por ley debía haberse completado en 30 días.

Recomendación: *El CNE debería emprender una evaluación interna de la administración del proceso de referendo revocatorio, para formular recomendaciones a la Asamblea Nacional con miras a una legislación que asegure un proceso transparente y rápido para los referendos futuros y donde se respete tanto la intención de los ciudadanos que solicitan el referendo como los derechos del funcionario de elección popular sujeto a un potencial referendo. Cualquier sistema que produzca una lista pública de todos los ciudadanos que firmen contra el Presidente y/o diputados del gobierno / oposición, abre la posibilidad de presiones o intimidación de estas personas. La privacidad de las personas debe protegerse durante la verificación de la identidad del firmante y tanto como sea posible durante la recolección de las firmas requeridas. Los expertos jurídicos y electorales venezolanos así como las organizaciones nacionales de observación electoral podrían asesorar al CNE al respecto.*

Recomendación: *Todas las normativas, reglamentos y criterios instructivos deberían completarse y hacerse públicos antes de un evento electoral, y no crearse, cambiarse o ajustarse en medio del proceso.*

El proceso de Reparos. Al terminar el período de verificación, todavía no existía normativa para el proceso de reparos. A instancias de los observadores internacionales, el CNE inició conversaciones con los partidos políticos con el fin de diseñar reglas mutuamente aceptables para el período de reparos. Las negociaciones duraron varias semanas, hasta que finalmente, se establecieron reglas más claras y satisfactorias. La *Coordinadora Democrática* aceptó participar en el proceso, aunque estuvieron en desacuerdo respecto a la decisión del CNE sobre los casos de caligrafía similar, a pesar de su frustración de que el período legal de reparos de 5 días hubiese sido reducido en la práctica a 3 días, ya que los días 1 y 5 iban a consagrarse a formalidades de apertura y cierre del proceso. Durante los días de reparo, casi todos los problemas que aparecieron se centraron en las cédulas de identidad, o bien porque a algunas personas se les impidió firmar porque sus cédulas habían sido emitidas después de 1999 y llevaban como encabezamiento las palabras “*República de Venezuela*” en vez de “*República Bolivariana de Venezuela*”, o bien porque se encontraron discrepancias entre los nombres de las personas según sus cédulas y los nombres que figuraban en los cuadernos de reparo. Los observadores también presenciaron algunos problemas administrativos durante el primer día, motivados, al parecer, por falta de adiestramiento del personal del CNE. Sin embargo, el desempeño mejoró los días siguientes.

Una nueva controversia surgió cuando funcionarios del gobierno alentaron a los votantes a “arrepentirse” y retirar sus firmas, como una opción adicional al retiro de los nombres incluidos errónea o fraudulentamente. El Centro Carter y la OEA manifestaron públicamente que el “arrepentimiento” y el retiro de una firma válida no se ajustaba a las normas electorales internacionales. Para entonces, ya se conocía lo que era equivalente a unos resultados parciales y las preferencias individuales eran públicas, lo cual podía crear un ambiente de influencia indebida sobre el firmante. Finalmente, más de 90.000 firmantes optaron por retirar sus firmas. A pesar de ello, la oposición logró reafirmar las firmas necesarias, el CNE reconoció ese resultado, y anunció el referendo revocatorio para agosto.

El Referendo Revocatorio. Previo al referendo revocatorio, los observadores del Centro Carter constataron la existencia de una abrumadora campaña a favor del NO, en contraste con una campaña mucho menos visible por el voto SI, reflejando una significativa asimetría de recursos. Los representantes de la oposición confirmaron que ellos estaban organizando a favor del voto una campaña menos visible, de puerta en puerta. En los meses previos al referendo, la economía había comenzado a recuperarse de la huelga

nacional que hubo a principios del 2003. Adicionalmente, el gobierno fue canalizando mayores recursos hacia las misiones organizadas por el Estado (alfabetismo, educación adulta, ambulatorios médicos, mercados de alimentos). Las encuestas mostraban un aumento en el apoyo al Presidente Chávez y sugerían que una gran concurrencia de electores redundaría en votos favorables al Presidente. Ambos lados, sin embargo, estaban convencidos de su propio triunfo. Los dirigentes de la oposición denunciaron numerosas injusticias y la inexistencia de reglas de juego equilibradas para todos. Sin embargo, en las semanas antes del 15 de Agosto, nunca consideraron seriamente, en público o en privado en las discusiones con el Centro Carter, retirarse del proceso. Ellos parecían estar confiados en sus posibilidades de ganar el Referéndum Revocatorio.

Entre las preocupaciones expresadas por la oposición estaban:

- Primero, el hecho de que las recién incorporadas máquinas capta-huellas, introducidas para impedir el doble voto y para comenzar a desarrollar una base nacional de datos utilizable de huellas dactilares, pudiesen crear demoras significativas en el proceso de votación.
- La segunda preocupación, se refería al reemplazo de los miembros de las juntas electorales municipales y los miembros de mesa en los días previos al referendo, aunque los rectores de la oposición nos aseguraron a la OEA y al Centro Carter el día antes de la elección que el problema se había resuelto.
- Tercero, durante los meses anteriores, el Registro Electoral Permanente (REP) se había visto cuestionado en virtud de que el número de electores había crecido desmesuradamente y demasiado rápido, además de que muchas personas fallecidas todavía permanecían registradas. El CNE emprendió la depuración del REP. La preocupación principal sobre el REP que expresó la oposición antes del referéndum estuvo enfocada en una migración involuntaria de electores hacia otros centros de votación, algunos hasta otros Estados del país.
- Cuarto, también hubo expresiones de preocupación acerca de las máquinas de votación automatizadas. Sin embargo, en los días finales previos al revocatorio y después de los simulacros realizados con las máquinas, ni el gobierno ni los observadores internacionales ni la oposición formularon reservas significativas acerca de las máquinas de votación. La única controversia significativa fue si las máquinas de votación debían imprimir los resultados primero y luego transmitir (electrónicamente) los resultados a la sede principal del CNE en Caracas, o si debía transmitir primero e imprimir después. El CNE decidió, con el consentimiento expreso de los rectores de la oposición, que se ordenaría a las máquinas imprimir y que se transmitiría simultáneamente, lo que en los hechos implicaba que la impresión terminaría después que ocurriera la transmisión electrónica.

Al igual que en las demás fases del revocatorio, la promulgación tardía de normativas cruciales, creó confusión y exacerbó sospechas antes y durante el día de la votación. Esto incluyó: las normas para la auditoría a efectuarse el día de la votación (se debía contar una muestra de los comprobantes de voto de las máquinas inmediatamente después del cierre de la votación); los procedimientos de tabulación de votos; el uso de las máquinas capta-huellas, y el voto de los militares.

A pesar de que el CNE efectuó pruebas internas de control de calidad del REP, de los cuadernos electorales y de las máquinas de votación, la oposición y los observadores internacionales no fueron autorizados para observar plenamente el proceso ni se les permitió observar los procesos de revisión interna. Además, la certificación del software de las máquinas de votación no fue observada ni por representantes de los partidos políticos ni por los observadores electorales.

Recomendación: *Antes de las próximas elecciones, es necesario realizar una auditoría externa del REP por parte de un ente independiente, así como llevar a cabo un análisis de la presunta “migración” de electores.*

Recomendación: *El proceso de votación, sea con máquinas automatizadas o sin ellas, debe simplificarse y deben establecerse procedimientos para que los electores puedan votar más rápido.*

Recomendación: *Para elevar el nivel de confianza en las máquinas de votación automatizadas, es necesario realizar exitosamente una auditoría el mismo día de la elección (contar los comprobantes de voto inmediatamente después del cierre de las mesas de votación). El CNE debería decidir el tamaño y los*

procedimientos para esta auditoria en consulta con los actores políticos con bastante anterioridad a las elecciones regionales. Las actas deberían imprimirse antes de su transmisión, para evitar sospechas o posibilidades de que computadoras centrales impartan instrucciones a las máquinas. Todas las certificaciones de software y otro material relacionado, deberían ser observadas por los partidos políticos y sujetas a certificaciones independientes de terceros.

Recomendación: *Existe actualmente en Venezuela un extenso número de personas que poseen la preparación necesaria para trabajar en eventos electorales. El CNE debería poder beneficiarse de esos nuevos recursos y crear oportunamente unos programas adicionales de adiestramiento.*

La función del Plan República. Históricamente, los militares han sido los custodios del material electoral a través del Plan República. Esta función ha sido aceptada por la mayoría de los venezolanos sin protesta alguna. Sin embargo, durante la evolución del proceso revocatorio, el Centro Carter observó que en algunos sitios, el Plan República participaba en la administración del proceso en las afueras y dentro de los centros de recolección de firmas / centros electorales. En la mayoría de los casos, su conducta no parecía intimidatoria y a menudo fue útil en un proceso que era confuso. Pero en algunos casos ese papel activo intimidaba a los electores o simplemente añadía demoras adicionales a un proceso de por sí laborioso.

Recomendación: *Debería revisarse la participación activa de los soldados del Plan República en la administración del proceso electoral, por ejemplo en la verificación de las cédulas de identidad, para evitar toda actitud de intimidación o de que los militares impiden el proceso electoral.*

La función del CNE. Aunque algunos de sus rectores poseían experiencia electoral, el CNE era un cuerpo colegiado nuevo que se enfrentó a la dura tarea de diseñar normativas para el proceso revocatorio y además administrarlo. Dada la profunda polarización del país y asumiendo que el revocatorio conduciría a aliviarla, el punto de contacto entre los adversarios políticos se concentró en los cinco rectores del CNE. El directorio consumió gran parte de su tiempo negociando entre ellos los procedimientos y soportando una intensa presión de los actores políticos. Durante el proceso hubo, de manera cada vez más frecuente, una marcada falta de transparencia en la toma de decisiones del CNE, que nunca se resolvió. Esto generó sospechas y dudas respecto a rectores individuales y al organismo en su totalidad.

La comunicación entre los rectores nunca fue efectiva, y a veces ni siquiera existió. Muchas de las decisiones más controversiales, en particular aquellas que favorecían al gobierno, se tomaron por un voto de 3-2. En realidad, el Centro Carter no encontró evidencia ni en una sola ocasión en que se hubiera tomado una decisión favoreciendo a la oposición con votación dividida de 3 contra 2. Además, cuando las decisiones a tomar eran controversiales, algunos de los rectores confrontaban sus opiniones entre sí y se dirigían al público a través de los medios de comunicación, en vez de emitir comunicados regulares y formales en nombre del CNE. Esto no hizo sino fomentar especulaciones entre los medios y la población, en vez de proveer información basada en los hechos.

Recomendación: *Las divisiones internas del CNE, su falta de transparencia y su sistema ad-hoc de toma de decisiones, provocaron recelos innecesarios y falta de confianza en el proceso revocatorio y en el CNE como institución. Es preciso que los rectores del CNE revisen sus prácticas de comunicación interna y de coordinación, que se comuniquen más con los partidos políticos consultándolos regularmente, y que establezcan mecanismos de transparencia, para que se restaure la confianza en el proceso electoral.*

El CNE y los observadores electorales. A medida que se fue desarrollando el proceso del revocatorio, la relación del Centro Carter con los rectores del CNE se volvió más contenciosa. Con regularidad, entregábamos informes privados al CNE, presentándoles recomendaciones basadas en nuestra observación. De cualquier manera, parte de nuestra función como observadores imparciales consistía en expresar periódicamente al público algunas de nuestras observaciones, lo cual hicimos en declaraciones conjuntas con la OEA. Aunque siempre fuimos muy respetuosos de la función y autoridad del CNE y conscientes de las difíciles tareas que confrontaba este CNE en particular, en algunas ocasiones expresamos públicamente nuestro desacuerdo respecto a sus decisiones.

Durante las primeras fases del proceso revocatorio (recolección y verificación de las firmas), en muchos casos las solicitudes de acceso para la OEA y el Centro Carter fueron atendidas gracias a nuestras intensas gestiones. Sin embargo, al aproximarse la fecha del referendo del 15 de agosto, el recientemente creado Comité de Seguimiento del Programa de Observación Electoral Internacional del CNE trató de imponer nuevas restricciones a la observación internacional, limitando el número de observadores, controlando su libertad de movimiento, restringiendo su acceso a informes técnicos e instalaciones, limitando las declaraciones públicas de las misiones de observación, y reduciendo el lapso de la observación a las fechas cercanas al día de votación. Esta actitud llevó a la Misión de Observación de la Unión Europea a declinar la invitación de observar el Referendo Revocatorio por falta de condiciones mínimas para ellos. El Centro Carter, sin embargo, había estado presente de manera continua en Venezuela desde el inicio del proceso revocatorio (y antes), había traído a expertos electorales seis semanas antes de la votación y ya conocía en detalle la situación. El Centro Carter firmó un acuerdo con la Junta Nacional Electoral (una subcomisión del CNE) identificando el acceso que requeríamos, lo cual sirvió como una base para los acuerdos subsiguientes sobre la observación internacional, negociados entre el CNE y la OEA primero y el Centro Carter después. Por estas razones, decidimos aceptar la invitación.

Al final, muchas de las amenazas de restricción a las misiones de observación de la OEA y el Centro Carter no se materializaron; recibimos autorización para traer a todos los observadores que solicitamos, tuvimos total libertad de movimiento el día de la votación, y obtuvimos acceso a todas las instalaciones técnicas del proceso, con la excepción de la sala de totalización.

El CNE también restringió la presencia de observadores nacionales, esperando hasta último momento para aprobar a un grupo de observación nacional, y luego restringiendo el número de sus credenciales a dos tercios de las solicitadas.

Recomendación: *El CNE debería abrirse mucho más a la observación nacional e internacional de grupos que gozan de credibilidad y experiencia. Esto elevará el nivel de confianza en el proceso y ayudará a garantizar su transparencia, integridad y legitimidad, lo cual, a su vez, contribuirá a fortalecer el respeto y la confianza en el CNE.*

Monitoreo de Medios. El Centro Carter facilitó un procedimiento de construcción de consensos para que la regulación del rol de los medios públicos y privados durante la campaña electoral del RRP se apoyara en criterios aceptables para todos los actores. Con la asistencia de William Ury y Francisco Diez y la activa participación de los titulares de las televisoras privadas, el CNE, el gobierno, y la consulta a la oposición, se elaboró un Documento consensuado. El mismo dio origen luego a la Resolución del CNE No. 04701-1069 del 1 de julio de 2004.

Además, con la colaboración del Gobierno de Noruega, se estableció un mecanismo de monitoreo de los medios que realizó un seguimiento de la actividad de las televisoras y de algunos periódicos de circulación nacional, brindando asistencia tanto a los medios como al gobierno y al CNE. Esta iniciativa colaboró para que la campaña electoral en los medios masivos de comunicación se desarrollara dentro de parámetros medianamente aceptables para sus protagonistas, las autoridades y lo que es más importante aún, para el público en general, sobresaturado de mensajes de confrontación política.

El mecanismo de generación de consensos preexistente se mantuvo vigente y se pudieron solucionar muchos inconvenientes en el camino. El Centro Carter brindó una asistencia permanente con ese fin. La modificación más relevante se produjo sobre la última semana de campaña donde se logró duplicar el tiempo previsto en la reglamentación para la propaganda electoral y se eliminó el mecanismo de envío previo de la misma a la Comisión creada por el CNE (lo que podía funcionar como una suerte de censura previa).

Aseveraciones de fraude después del referendo. Después de que el CNE anunciara los resultados del referendo del 15 de agosto, aparecieron numerosos alegatos de fraude, casi todos centrados en las máquinas de votación. Se afirmaba que las máquinas habían sido pre-programadas para alterar los resultados, o que al comunicarse la computadora central con las máquinas durante el día de votación, se habían alterado los resultados electrónicos de éstas. Representantes del SÍ y los observadores internacionales realizaron

pruebas con diversas muestras estadísticas (conteos rápidos) para verificar la transmisión de los resultados de las máquinas al CNE y la tabulación de resultados nacionales en el CNE. Las pruebas mostraron que los procesos de transmisión y tabulación funcionaron correctamente.

Las inquietudes que se expresaron acerca de la confiabilidad de los resultados electrónicos producidos por máquinas de votación individuales, se fundamentaron en el hallazgo de patrones matemáticos presuntamente improbables. Estos patrones ocurrían cuando varias máquinas en una misma mesa o un mismo centro de votación arrojaban resultados idénticos, o cuando se presentaba un presunto “tope” de los votos SÍ, o cuando en algunos centros aparecían porcentajes similares de votos por el SÍ y por el NO.

Expertos técnicos del Centro Carter (en consulta con sus homólogos de la OEA), investigaron los alegatos de la Coordinadora Democrática que fueron consignados a la misión por escrito. El Centro también consultó las conclusiones de otros estadísticos independientes que investigaron además otros informes adicionales presentados por académicos venezolanos acerca de patrones matemáticos similares. No se encontró que estos patrones permitieran afirmar la existencia de un fraude.

A raíz de las preocupaciones expresadas después de la votación y en vista de que la auditoría prevista para la noche de la votación no fue completada (recuento de los comprobantes de voto en una muestra de las máquinas de votación), los observadores internacionales propusieron al CNE la realización de una segunda auditoría, la cual fue dirigida por el CNE con observación de la OEA, el Centro Carter, otros observadores internacionales y el Comando Maisanta. La Coordinadora Democrática declinó participar. El informe respectivo está disponible en www.cartercenter.org. La auditoría concluyó que las máquinas de votación reflejaron con exactitud la intención de los electores, según lo evidenciado por el recuento de los comprobantes de voto emitidos por una muestra de las máquinas.

Un estudio comisionado por Súmate sobre esta segunda auditoría reclamó que la muestra de las máquinas auditadas no era aleatoria y que en los centros escogidos para la auditoría, la relación entre el número de votos SÍ y el número de firmantes de la solicitud de referendo era 10% mayor que en los centros no seleccionados. El estudio alegó que la muestra había sido restringida únicamente a máquinas de votación que no habían sido manipuladas, y que por lo tanto no se pudo detectar el fraude por esa razón.

Para probar estas afirmaciones, el Centro Carter realizó análisis estadísticos adicionales. El Centro tomó el programa que había generado la muestra, y realizó las pruebas necesarias para comprobar si este programa había verdaderamente generado una muestra aleatoria del universo de todas las mesas de votación que tenían máquinas automatizadas. Las estadísticas provenientes de las mesas en la muestra, coincidieron con exactitud con las estadísticas provenientes de todo el universo de mesas que contenían votos automatizados. Los porcentajes totales de votos por el SÍ o el NO de las mesas en la muestra coincidieron con el promedio nacional de votos. En las mesas de la muestra, 41,6% de los votos eran a favor del SÍ y 58,4% a favor del NO, mientras que en el universo de centros de votación automatizados, 42,2% de los votos fueron por el SÍ y 57,8% por el NO. El análisis también encontró que había efectivamente una alta correlación entre el número de votos SÍ por centro de votación y el número de personas que firmaron la solicitud de referendo. Los centros con más firmantes también eran los centros con más votos SÍ. Finalmente, la distribución de la diferencia entre los votos SÍ y los firmantes por centro demostraron un comportamiento muy parecido. El Centro Carter no halló evidencia de fraude.

Resolución de Impugnaciones. Las impugnaciones formales del referendo del 15 de agosto introducidas por la Coordinadora Democrática ante el CNE y el TSJ deberían investigarse a fondo, ofreciendo una explicación clara y pública de sus conclusiones. Una vez que se haya cumplido el proceso de resolución de las impugnaciones, y cuando toda la evidencia haya sido sopesada y evaluada, si es necesario añadiremos un anexo al respecto en nuestro informe integral detallado.

CONCLUSIONES

El 15 de agosto de 2004, un número sin precedente de venezolanos participó en el primer referendo revocatorio presidencial solicitado popularmente sin precedentes en el mundo. A través del referendo, el

pueblo venezolano votó no revocar el mandato del Presidente Chávez, con el 59% de la población que votó por Chávez, y el 41% que votó contra él. Es la opinión del Centro Carter que el voto del 15 de agosto expresó claramente la voluntad del electorado venezolano.

Sin embargo, el referendo revocatorio sufrió numerosas irregularidades durante todo el proceso, la mayoría concentrándose en la falta de transparencia del CNE por su forma de tomar decisiones, y en su implementación ad-hoc del proceso de referendo. Las regulaciones se publicaron tarde, fueron incompletas, y/o poco claras. Las divisiones internas en el cuerpo eran muy problemáticas, pero reflejaban las divisiones del país. En un ambiente político sumamente cargado era difícil, y quizás hasta imposible que los directores del CNE se mantuvieran al margen de la división y de la confrontación política. Los directores de CNE no se comunicaban eficazmente uno con el otro, y hasta hacían declaraciones individuales a la prensa acerca del proceso, enviando información confusa y contradictoria al electorado.

Tales inconsistencias e irregularidades generaron una marcada desconfianza del votante en el sistema electoral y, en algunos sectores de la población, en los resultados del referéndum en sí. El Centro Carter insta al Consejo Nacional Electoral que aprenda de esta experiencia y que tome medidas que le permitan remediar los problemas y las dificultades suscitadas.

El referendo revocatorio ofreció a los ciudadanos de Venezuela la oportunidad de expresar su opinión respecto a la continuidad del Presidente Hugo Chávez en su cargo. Sin embargo, el referendo no podía por sí mismo resolver las diferencias subyacentes en la sociedad venezolana. Se requerirá de grandes esfuerzos -por parte del gobierno, de la oposición, de los partidarios de ambos así como de los ciudadanos independientes- para atenuar las divisiones existentes. Los adversarios necesitarán darse seguridades mutuas de niveles mínimos de respeto, tolerancia, seguridad física y vías de participación política.

La primera tarea consistirá en restaurar la confianza de los ciudadanos que dudan o han llegado a desconfiar del proceso electoral. El proceso electoral es un principio básico de la democracia. Permite aceptar las contingencias inherentes a toda democracia: quienes pierden una elección aceptan su derrota porque saben que tendrán la oportunidad de competir nuevamente en buena lid, en elecciones fijadas a intervalos regulares. Las elecciones también son un importante medio para que los elegidos rindan cuenta a los ciudadanos que los eligieron, porque son ellos, los ciudadanos, quienes pueden no sólo elegir a sus dirigentes sino también removerlos.

Es responsabilidad del gobierno, del CNE y de todos los partidos políticos, lograr que los ciudadanos confíen en el proceso electoral. Por esta razón, recomendamos mucha más transparencia, una auditoría completa pre- y post-electoral de las máquinas de votación, comunicación y consulta regular con los partidos políticos, y acceso irrestricto para los observadores internacionales y nacionales experimentados y organizados que hayan presentado su debida solicitud de credenciales.

La segunda tarea consistirá en asegurar que la contienda electoral sea lo más equitativa posible. Todas las democracias del mundo enfrentan este desafío, que incluye temas como el financiamiento de campañas, el acceso a los medios para hacer publicidad electoral, una cobertura noticiosa equilibrada de las campañas, el empleo no abusivo de los recursos del Estado, y el derecho a hacer campaña sin temor a ser hostigado o intimidado. Venezuela es uno de los pocos países en el hemisferio que no provee financiamiento público para que los ciudadanos y los partidos tengan una oportunidad equitativa de competir por cargos de elección popular. No obstante, durante el referendo revocatorio, el CNE diseñó un sistema innovador de financiamiento público de cuñas televisivas. Instamos a la Asamblea Nacional y al CNE, a que consideren medidas para regular los ingresos y gastos políticos y para proveer oportunidades equitativas de competir en contiendas electorales.

Durante la campaña del revocatorio, el acuerdo alcanzado sobre la publicidad y cobertura de la campaña en los medios, y el monitoreo de éstos, arrojó resultados prometedores. El monitoreo sistemático de la televisión y de la radio, tanto pública como privada, que llevó a cabo un equipo noruego en asociación con el Centro Carter, produjo mejoras en cuanto a una cobertura más equilibrada de la campaña e invitaciones a representantes de ambas partes a participar en programas de debate y opinión. Recomendamos que se sigan atendiendo estos temas.

La intimidación o el hostigamiento real o percibido de los electores, por cualquier actor político, no es aceptable. Perder un empleo o beneficios nunca debe ser la consecuencia de haber escogido libremente una opción.

Una tercera tarea consiste en que el gobierno dé seguridades a todos los venezolanos de gobernar para todos y no sólo para sus propios partidarios. La responsabilidad del gobierno consiste en conducir, tendiendo la mano a sus opositores, y consultando los cambios más importantes de la política nacional a través de las instituciones democráticas (como el Poder Legislativo) y de otros mecanismos de consulta que se puedan establecer. Instamos al gobierno a que emprenda un diálogo significativo con los sectores políticos y sociales, a fin de elaborar una nueva visión nacional que pueda articular los sueños y esperanzas de todos los venezolanos. Los planes de acción más detallados, incluyendo posibles diálogos sectoriales, serán responsabilidad de ciertos actores políticos además de la Asamblea Nacional y el gobierno nacional. La implementación de los mismos será la responsabilidad del gobierno nacional en asociación con los gobiernos regionales y locales.

Una cuarta tarea requerirá de los actores políticos y sociales que adversan al gobierno, acciones de oposición constructiva, a través de la Asamblea Nacional y de otros mecanismos consultivos que hayan sido establecidos. Es responsabilidad de la oposición política, presentar sus quejas sobre los procesos electorales a través de los canales electorales y jurídicos apropiados, y al recibir respuestas satisfactorias, reconocer a los ganadores legítimos de un proceso electoral. También es responsabilidad de quienes se oponen al gobierno expresar sus diferencias a través de medios pacíficos y constitucionales.

Una quinta tarea consistirá en fortalecer las instituciones para garantizar la existencia de los frenos y contrapesos esenciales en toda democracia, así como elevar la capacidad del Estado a todos los niveles, para que pueda atender las necesidades del país y prestar los servicios necesarios. En la conclusión de nuestro informe sobre las elecciones venezolanas de 2000, escribimos lo siguiente: “Una democracia fuerte necesita de instituciones independientes que puedan servir de intermediarias entre el gobierno y los ciudadanos. De lo contrario, el sistema político podría no soportar el descenso inevitable en popularidad de un partido político o de un líder particular. Si las instituciones políticas tales como las cortes, el Poder Ciudadano y el poder electoral acaban dominadas por los partidarios presidenciales o fracasan en funcionar como un elemento de equilibrio frente al Poder Ejecutivo, Venezuela corre el riesgo de repetir los errores de los años previos a Chávez,” por ejemplo el centralismo de Punto Fijo y el unilateralismo del Trienio.

En este sentido, instamos a los miembros de la Asamblea Nacional a que inicien serias conversaciones y negociaciones para designar los importantes cargos de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, un CNE permanente y a los miembros del Poder Ciudadano con un fuerte apoyo multipartidista. Instamos al gobierno a lograr la participación de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, con el fin de buscar maneras de mejorar la capacidad del Estado en proveer la infraestructura y los servicios sociales necesarios para mejorar la vida de todos los venezolanos. Instamos al gobierno nacional a trabajar directamente con los nuevos gobiernos regionales a elegirse el 31 de octubre y a suministrarles los recursos que les corresponden por ley.

Finalmente, una sexta tarea es la reconciliación social y el restablecimiento del respeto, confianza, y tolerancia entre las personas. Uno de los rasgos más angustiantes que ha emergido en Venezuela en los últimos años, es la división del país, de las ciudades, de los vecindarios y hasta de las familias. La ausencia de un mínimo nivel de respeto interpersonal y las confrontaciones personales entre quienes tienen diferentes opiniones políticas ha caracterizado el discurso público transmitido por los medios de comunicación. La seguridad personal se ve cercenada cuando el discurso público llega hasta el extremo de señalar falsamente a individuos como culpables de todos los males de un país, así como cuando bandas armadas intimidan y hasta lesionan físicamente a ciudadanos indefensos.

La cultura de los medios de comunicación venezolanos, en vez de desactivar, exacerba las divisiones y los conflictos existentes. Alienta a los adversarios a comunicarse a través de la prensa en vez de negociar directamente. La costumbre que tienen tanto los medios públicos como privados de reportar cualquier

declaración de cualquier protagonista sin investigación o chequeo previo, fomenta la difusión de información errónea, la retórica inflamada y la perpetuación de dos realidades virtuales que se oponen.

Aplaudimos a los grupos comunitarios, las organizaciones de derechos humanos y las redes de organizaciones civiles tales como Paz en Movimiento, Convive, Fortalecer la Paz en Venezuela y muchas otras redes plurales que buscan superar el estado de extrema desintegración de la confianza e intolerancia que existe actualmente. Consideramos que esta desintegración es la amenaza más grave que enfrenta Venezuela en su futuro. Instamos a estos grupos a que continúen su trabajo. Exhortamos a todos los venezolanos a reconocer que para poder avanzar, el país necesita la contribución de todos sus ciudadanos, y que ningún grupo o sector puede ser eliminado o excluido.

Ofrecemos estas conclusiones, así como las recomendaciones presentadas anteriormente, con un espíritu de continua cooperación, apoyo y respeto por la soberana nación venezolana.