

Date Printed: 11/03/2008

JTS Box Number: IFES_9
Tab Number: 8
Document Title: Nicaragua: Evaluacion Tecnica
Pre-Electoral
Document Date: 1993
Document Country: Nicaragua
IFES ID: R01791



* 3 0 1 A A A 7 D - 5 3 9 6 - 4 6 C 4 - A B C C - A A 8 A 6 D E A 1 6 9 F *

ROGER PLATH

L.F.E.S.

NICARAGUA
EVALUACION TECNICA PRE - ELECTORAL*

MAYO 15 A JUNIO 4 DE 1993

ROGER H. PLATH
DR. MEDARDO OLEAS
LIC. MANUEL BARQUIN

Este reporte fue hecho posible gracias a una subvención de la **United States Agency for International Development (USAID)**. Cualquier persona u organización podrá citar este reporte si la cita es atribuida a la **Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés)**.

* (Traducido al español por el Lic. Juan Carlos Gómez Martínez, del Instituto Federal Electoral de México. Octubre, 1993)

HECHOS DEL IFES

- * Establecido en 1987 como una fundación privada y no partidista para proveer de asistencia técnica a democracias emergentes en las áreas de procesos electorales y educación cívica.
- * El IFES ha trabajado en 57 países de Africa, Asia, Europa Central y del Este, Latinoamérica y los países de la anterior Unión Soviética.
- * La concentración en las "tuercas y pernos" de los procesos electorales convierte al IFES en algo único en su género.
- * El IFES ha sido también pionero en el trabajo de la educación cívica en Nicaragua y Rumania. En la actualidad, el IFES está desarrollando un proyecto mayor de educación cívica en Estonia, financiado por el Pew Charitable Trust.
- * Utilizando fondos provenientes de la USAID, el IFES ha servido como la principal organización que ha desarrollado asistencia electoral de los Estados Unidos a los procesos electorales de Albania, Angola, el Congo, República Dominicana, Georgia, Guyana, Haití, Mali, Nepal y Rumania.
- * El IFES ha sido reconocido por numerosos Presidentes y Primeros Ministros por haber jugado un papel clave en la ayuda exitosa para la organización de elecciones libres e imparciales, por primera vez, en muchos países alrededor del mundo.
- * Las misiones oficiales de observación del IFES han ido a Angola, Bulgaria, el Congo, Estonia, Kazajstán, Mongolia, Rumania y Rusia.
- * El IFES ha desarrollado lazos cercanos en el extranjero con entidades tales como Elections Canada, la Asociación de Administradores Electorales del Reino Unido, el Consejo de Cooperación y Seguridad en Europa, el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas.

* Muchas reuniones y encuentros internacionales tendientes al establecimiento de asociaciones regionales sobre elecciones han sido satisfactoriamente organizados por el IFES en Buenos Aires, Caracas y Budapest. De manera similar, reuniones de este tipo están planeadas para Africa a fines de 1993 y para Asia en 1994.

* El IFES, a través de su Centro de Fuentes "F. Clinton White", proporciona servicios de información electoral y recolecta material bibliográfico como constituciones, leyes electorales, resultados electorales etc.; hace muestras de equipo electoral, pone a disposición especialistas en materia electoral y vende equipo de uso electoral

RESUMEN EJECUTIVO

Un equipo de tres personas de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales llevó a cabo una evaluación de campo de carácter pre-técnico del sistema electoral de Nicaragua del 15 de mayo al 4 de junio del presente año a pedido de la USAID/MANAGUA . Los miembros del equipo se entrevistaron con autoridades electorales, miembros del gobierno y partidos políticos, autoridades locales y regionales y con ciudadanos particulares.

El Consejo Supremo Electoral (CSE) es la máxima autoridad electoral en el país y tiene jurisdicción sobre toda clase de materias electorales, a la vez que sirve como el órgano supremo de apelación para las diferentes demandas y recursos que se dan en el sistema electoral. Al CSE se le subordinan nueve Consejos Electorales Regionales (CER) y cerca de 4,000 juntas receptoras de votos (JRV).

La aprobación de la Ley de Identificación Ciudadana en marzo de este año ha generado una serie de proyectos complejos, enormes y costosos. El CSE está intentando desarrollar un registro civil nacional computarizado, y proporcionar a cada ciudadano una cédula de identificación que le sirva no sólo como identificación para actividades públicas, civiles y comerciales, sino que además constituya el único medio aceptado de identificación para propósitos electorales. El CSE está también planeando desarrollar una lista permanente de votantes que reemplace la lista de electores ad hoc que ha sido usada en el pasado y que ha sumado el 70% de los gastos en elecciones anteriores. El problema más crítico que el equipo de trabajo encontró en relación con el proceso de cedulación, además de la falta de recursos, es que los nicaragüenses, en general, no están acostumbrados a registrar ni los nacimientos ni las defunciones. Una razón importante es que las autoridades municipales establecen derechos altos y prohibitivos para la mayoría que desincentivan el registro de estadísticas. Sin el registro de nacimientos, un registro civil nacional no reflejará exactamente el verdadero tamaño de la

población. Sin el registro de las defunciones, los nombres de los electores permanecerán en la lista indefinidamente y las cédulas que permanezcan en circulación podrán ser usadas fraudulentamente.

Una donación de 2 millones de dólares proveniente de España, que incluyó computadoras, equipo de producción de cédulas de identificación y materiales tales como papel de seguridad y láminas, ha permitido que el proceso dé inicio, pero la donación es aún insuficiente para completarlo. Al equipo de trabajo le fue comunicado que todos los recursos están siendo dirigidos en la actualidad para la complementación del proyecto en las regiones atlánticas antes de que las elecciones de 1994 se lleven a cabo. Sin embargo, hay muy pocos recursos financieros y un presupuesto sin detalle alguno o sin documentos de planeación para el período siguiente al esfuerzo actual en la zona atlántica. Esto tiene varias consecuencias. El CSE está forzado a desarrollar el proceso en partes según las donaciones se soliciten y vayan siendo recibidas en vez de realizar una campaña nacional. Si las donaciones recibidas son menores o diferentes a las originalmente esperadas, el proceso es modificado para adecuarlo al monto de las donaciones en vez de que éstas ayuden a completar el proceso como originalmente fue previsto. La falta de planes de largo plazo también dificulta la coordinación de la ayuda internacional puesto que no hay un plan maestro alrededor del cual los esfuerzos de la ayuda internacional puedan ser coordinados.

El equipo recomendó que un grupo de expertos electorales de Latinoamérica sea conjuntado para que asista al CSE en el desarrollo de un presupuesto y de planes de largo plazo para el período que comprende desde ahora hasta las elecciones. Con estos documentos de planeación desarrollados, la coordinación efectiva entre los donadores internacionales interesados pudiera estar arreglada. Para dirigir la reforma electoral, el equipo recomendó reunir a un grupo de juristas de Nicaragua y de expertos electorales del extranjero para estudiar un conjunto de reformas basadas en los parámetros establecidos en este reporte. El estudio y las propuestas deberían ser publicadas como un cuadernillo que analice los problemas, presente soluciones y haga a la gente consciente de la necesidad de solucionar estos problemas. Dicho cuadernillo

podría ser también el centro de una discusión que involucrara a políticos, miembros de la Asamblea Nacional, juristas, representantes de organizaciones cívicas , editorialistas y periodistas .

Otras recomendaciones incluyen la discusión sobre requerimientos materiales, la eliminación del recuento de votos por los CER; el cambio de las normas municipales o la persuasión de los ayuntamientos para reducir los cargos por derechos de registro de las estadísticas de población; la realización de una campaña de educación cívica de alcance nacional que concientice a la gente sobre el esfuerzo de cedulaación y la importancia de los registros de población; el entrenamiento a equipos de trabajo de encuestas y observación; la promoción de la educación electoral; el apoyo a las misiones de observadores internacionales; y la reforma a la Ley Electoral en la que se le pidan a los partidos políticos requisitos más significativos en materia de afiliación, para poder obtener o mantener su registro por parte del Consejo de Partidos Políticos.

INDICE

I. INTRODUCCION.....	10
II. ANTECEDENTES	
A. UNA BREVE HISTORIA.....	11
B. LA CONSTITUCION.....	13
1.- La organización del Gobierno.....	13
2.- Derechos de los Ciudadanos.....	13
3.- El Poder Legislativo.....	14
4.- El Poder Electoral.....	15
III. EL SISTEMA ELECTORAL NICARAGÜENSE	
A. SU COMPOSICION.....	14
1.- Consejo Supremo Electoral.....	16
2.- Consejos Electorales Regionales.....	18
3.- Juntas Receptoras de Votos.....	19
4.- Fiscales.....	21
B. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	21
1.- División de Cartografía y Estadística.....	22
2.- División de Informática.....	23
3.- Dirección General de Asuntos Electorales.....	24
4.- Dirección General de Registro Central.....	24
5.- Dirección General de Cedulación.....	24
C. RESULTADOS ELECTORALES.....	25
1.- Presidente y Vice-presidente.....	25
2.- Representantes ante la Asamblea Nacional.....	25
D. PARTIDOS POLITICOS.....	26
1.- Asamblea de Partidos Políticos (APP).....	26
2.- Consejo de Partidos Políticos (CPP).....	27

3.- Formación de Partidos Políticos.....	27
4.- Financiamiento de Campañas Electorales.....	29
5.- Campañas Electorales.....	30
IV. CEDULACION	
A. INTRODUCCION.....	30
B. LEY DE IDENTIFICACION CIUDADANA.....	31
1.- Preparación para la Cedulación.....	33
2.- Proceso de Cedulación.....	35
C. LISTA PERMANENTE DE ELECTORES.....	40
V. REQUERIMIENTOS	
A. INTRODUCCION.....	41
A. DIVISION DE CARTOGRAFIA Y ESTADISTICA...	42
B. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS ELECTORALES.....	42
C. DIRECCION GENERAL DE CEDULACION.....	43
D. RECIENTES DONADORES INTERNACIONALES.....	44
E. ANTERIORES DONADORES INTERNACIONALES.....	45
VI. RECOMENDACIONES	
A. INTRODUCCION.....	46
B. SISTEMA ELECTORAL.....	46
C. CEDULACION.....	49
D. OTROS.....	53

LISTA DE APENDICES

APENDICES	A	Lista de entrevistas desarrolladas
	B	Constitución Política de Nicaragua
	C	Ley Electoral
	D	Muestras de material electoral
	E	Lista de Partidos Políticos Lista de emblemas de Partidos Políticos
	F	Ley de Identificación Ciudadana Muestras de materiales
	G	Sistema Integrado del Registro Civil del Estado de las Personas, Cedulación y Padrón Permanente Electoral 1992-94
	H	Muestras de boletas electorales
	I	Lista de materiales electorales requeridos para 1996; Dirección General de Asuntos Electorales (original)
	J	Introducción a los programas y actividades del IFES

I. INTRODUCCION

Un equipo de evaluación técnica pre - electoral de tres personas de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) condujo, en un trabajo de campo, una evaluación técnica del sistema electoral nicaragüense del 15 de mayo al 4 de junio de 1993. La evaluación fue realizada a petición de la USAID/Managua y se intentó con el fin de producir un documento de trabajo para el CSE, y para discusión con la USAID y otros posibles promotores, sobre la asistencia concerniente al proceso electoral nicaragüense. Las elecciones presidenciales están programadas para 1996, y antes de esta fecha, las elecciones para representantes de Nicaragua al Parlamento Centroamericano y para las regiones autónomas del Atlántico están programadas para 1994.

Los miembros del equipo fueron Roger H. Plath, encargado del programa para el continente de América ("the Americas" en inglés) del IFES; el Lic. Manuel Barquín Alvarez, Consejero Magistrado del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México (IFE); y el Dr. Medardo Oleas, Vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (TSE).

El equipo tuvo encuentros con el Consejo Supremo Electoral, tanto como Consejo en sí como con los directores de las distintas ramas operativas; con representantes de partidos políticos, incluyendo al Partido Resistencia Nicaragüense, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y a la Unión Nacional Opositora (UNO); el presidente y el primer secretario de la Asamblea Nacional (que también representaban al "Grupo del Centro"); y con representantes del Consejo Electoral Regional y de municipalidades. Al equipo le fue proporcionado el acceso a la información y a las entrevistas solicitados, de una manera cooperativa y amigable. El apéndice A contiene una lista completa de las entrevistas realizadas.

Muchas verificaciones técnicas pre - electorales toman lugar durante un período relativamente corto de tiempo antes de una elección importante o durante un período de intensa reforma electoral previa a una primera elección democrática. Nicaragua ha tenido previamente dos elecciones, una en 1984 y

la última en 1990. La elección del 90 llevó a la coalición UNO y a la Sra. Violeta Barrios al poder, y se constituyó como una de las elecciones más observadas por la comunidad internacional. Esta verificación, sin embargo, se llevó a cabo tres años antes de la próxima elección presidencial, que está programada para noviembre de 1996. Al equipo de la USAID/Managua se le encomendará la previsión y planeación de largo plazo que producirá que el tiempo, los esfuerzos y los recursos se dirijan de una manera consistente y bien concebida hacia la meta de una elección exitosa en 1996. Se espera que la asistencia de los E.U. ayude a desarrollar un independiente, institucionalizado y autosuficiente sistema democrático en Nicaragua.

II ANTECEDENTES

A) UNA BREVE HISTORIA

Nicaragua, el país más grande de Centroamérica, se encuentra entre Honduras, al norte, y Costa Rica, hacia el sur. Por el oeste limita con el océano Pacífico, y con el Atlántico (el Caribe) por el este. Este país está sometido a desastres naturales tales como terremotos y huracanes. Managua, la capital de Nicaragua, fue severamente dañada por un terremoto en 1972 y desde esa fecha no ha sido sustancialmente reconstruida. Las otras ciudades principales son León, Granada, Jinotega, Matagalpa, Chinandega y Masaya.

Durante los primeros años del siglo XIX, el área que ahora ocupa Nicaragua fue parte de la Capitanía General de Guatemala. Dicha Capitanía declaró su independencia de España en 1821, y Nicaragua se convirtió en país independiente en 1838. En 1909 ocurrió una invasión de tropas estadounidenses, que estuvieron presentes de manera constante hasta 1933. Con la partida de las tropas de E.U. en 1933, un comandante de la Guardia Nacional llamado Anastasio Somoza tomó el poder y la Presidencia en 1936. La familia Somoza siguió controlando la economía y el gobierno de Nicaragua por las siguientes cuatro décadas.

En 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, que había combatido a la familia Somoza desde 1961, fue capaz de derrotar a Somoza, que tuvo que

abandonar el país. El éxito de la revolución sandinista fue ayudado en parte por el hecho de que el gobierno de Somoza no supo canalizar adecuadamente la situación de emergencia que siguió al terremoto de 1972, y a que hubo un incremento de la tortura y muerte a sus oponentes, así como el no haber podido prever la protesta masiva antisomocista que siguió al asesinato del editor del diario "La Prensa" Pedro Joaquín Chamorro. Como consecuencia, el gobierno de los E.U. cortó toda clase de ayuda al gobierno de Somoza.

Para 1981, el gobierno de los E.U. nuevamente había cortado la ayuda a Nicaragua, que para ese tiempo era gobernada por los sandinistas. La ayuda estadounidense a las fuerzas contrarrevolucionarias que llegaron a ser conocidas como los "contras", también empezó ese año. En 1984, una elección nacional tuvo lugar, y con el retiro del principal grupo opositor "la Coordinadora", que alegó intimidación e interferencia por parte de los sandinistas como principal motivo de su retiro, el FSLN ganó 61 de los 96 asientos de la Asamblea Nacional. Daniel Ortega se convirtió en Presidente el 10 de enero de 1985. En 1987, la actual Constitución fue promulgada.

En 1990, otra vez se realizaron elecciones nacionales. Estas elecciones, que fueron observadas por la ONU, la OEA, el Centro Carter y otros numerosos grupos e individuos, fueron juzgadas como libres y competitivas. La principal oposición, que fue la Unión Nacional Opositora, fue una alianza de partidos políticos que abarcaba desde los comunistas hasta los conservadores. La UNO ganó la presidencia y Violeta Barrios de Chamorro se convirtió en Presidenta, junto con el Dr. Virgilio Godoy Reyes como Vicepresidente. En la Asamblea Nacional, la UNO ganó 51 asientos, mientras que el FSLN 39, el MUR 1, y el PSC 1, para un total de 92 asientos en la Asamblea ("Elecciones"; publicación del CSE 1990).

Debido a un gran número de factores, tanto domésticos como internacionales, el gobierno de la UNO heredó un país con dificultades sociales, y económicas y problemas políticos. En la actualidad, la alianza UNO se ha dividido en dos facciones, la original, que incluye al Vicepresidente Godoy, y el Grupo del Centro, en el que se cuenta al Dr. Gustavo Tablada, presidente de la Asamblea Nacional. El Grupo del Centro ha entrado en relaciones de trabajo con los sandinistas en la Asamblea, mientras que el grupo principal de la

UNO efectivamente se ha venido retirando de la participación en ese organismo. El resultado es una situación donde los miembros sandinistas de la Asamblea junto con los del Grupo del Centro son capaces de tener el quórum para la aprobación de cualquier ley ordinaria, pero no de la Constitución o de leyes de nivel constitucional (como la Ley Electoral), que requiere de un quórum del 60% de la Asamblea. Además, la Presidenta ha perdido el apoyo político que le proporcionaba la UNO, que fue quien la llevó al poder.

B) LA CONSTITUCION (apéndice B)

1. La Organización del Gobierno

El gobierno de la República de Nicaragua, organizado según la Constitución de 1987, se compone de cuatro poderes:

- **el Ejecutivo:** Presidente y Vicepresidente;
- **el Legislativo:** Asamblea Nacional (unicameral);
- **el Judicial:** el Tribunal Supremo, con sus tribunales subordinados de apelación, distritales y locales, con tribunales separados en materia laboral y administrativa; y
- **el Electoral:** el Consejo Supremo Electoral, 9 Consejos Regionales Electorales y las Juntas Receptoras de Votos.

El país se divide en 9 regiones, 16 departamentos, 143 municipios y un distrito federal, que es Managua. Como divisiones administrativas, las nueve regiones sirven primeramente con fines electorales. El art. 175 constitucional menciona a las divisiones administrativas, pero deja su número y extensión a la ley secundaria más que a la propia Constitución.

2. Derechos de los Ciudadanos

La Constitución de este país determina que el pueblo podrá elegir libremente a sus representantes según el principio del voto universal, igual, libre, directo y secreto (art. 2 const.)

Los nicaragüenses son considerados como ciudadanos, con todos los derechos descritos en la Constitución y otras leyes, incluyendo al derecho de voto, a la edad de 16 años (art. 47 const.). Asimismo, tienen el derecho de formar organizaciones sin discriminación de ningún tipo, las que pueden ser de tipo partidarias o no partidarias (art. 49 const.)

Los ciudadanos tiene el derecho de elegir y de ser elegidos en elecciones periódicas y de optar por cargos públicos; de reunirse de manera pacífica sin permiso previo; de concentración, manifestación y movilización; y para organizar y afiliarse a partidos políticos (arts. 51, 53, 54 y 55 const.).

3. El Poder Legislativo

El Legislativo está depositado en una Asamblea Nacional (AN), que está formada por 90 representantes, elegidos para un período de 6 años (art. 136 const.) El número de representantes podrá incrementarse de acuerdo con el censo de población y de conformidad con la ley. Los asientos de la Asamblea son distribuidos según una base regional, como se puede observar en la siguiente Tabla uno (arts. 132 const. y 83 de la ley electoral).

REGION	NO. DE REPRESENTANTES
1	9
2	15
3	25
4	14
5	10
6	11
7	3
8	2
9	1
TOTAL	90

También son elegibles para recibir asientos en la Asamblea aquellos candidatos para Presidente y Vicepresidente que recibieron un número de votos igual o mayor que el promedio de los cocientes electorales regionales. En la elección del 90, dos partidos, el MUR y el PSC (apéndice E), recibieron cada uno un asiento en la Asamblea de esta manera (art. 133 const. y art. 169 LE). Por esta razón es que en la actualidad hay 92 representantes en la Asamblea Nacional ("Elecciones" CSE 1990).

La Asamblea escoge a los miembros del CSE de ternas propuestas por el Presidente de la República (art. 138.7 const.). El quórum para que la Asamblea sesione es del 50% más uno de sus miembros; el quórum para aprobar una ley es de la mayoría simple de los miembros presentes (art. 141 const.). La aprobación de una ley de rango constitucional, como sería la Electoral, requiere de una votación calificada del 60% del total de los miembros de la Asamblea (arts. 194 y 195 const.).

4. El Poder Electoral

La organización, dirección y supervisión de las elecciones, plebiscitos y referéndums pertenece exclusivamente a la competencia del Poder Electoral (art. 168 const.). Este poder está compuesto por el CSE y los otros organismos electorales que le están subordinados (art. 169 const.). El CSE se integra con 5 Magistrados elegidos por la Asamblea Nacional de ternas propuestas por el Presidente de la República. El presidente del CSE es elegido por la Asamblea de entre los 5 magistrados designados, los que durarán en su encargo por 6 años (arts. 170 y 172 const.).

III EL SISTEMA ELECTORAL DE NICARAGUA

A) SU COMPOSICION

El sistema electoral nicaragüense es definido y regulado por la Ley Electoral (LE). La publicación más reciente de esa ley está incluida en el apéndice C, La Ley Electoral es de nivel constitucional y para reformarla se requiere del mismo número de votos en la Asamblea como para hacer una reforma

constitucional. La Ley Electoral define en detalle el marco del sistema electoral expuesto en la Constitución. El poder Electoral está compuesto por el Consejo Supremo Electoral, los 9 consejos regionales y las distintas Juntas Receptoras de Votos. Estos tres organismos son responsables de organizar, dirigir y supervisar todas las elecciones nacionales y locales.

1. Consejo Supremo Electoral (CSE)

El CSE está compuesto por 5 magistrados, que son nombrados por la Asamblea Nacional de ternas propuestas por el Presidente de la República para un período de 6 años. Para dos de las 5 posiciones, el Presidente consulta a los partidos de oposición para que le proporcionen una lista de candidatos, y de esa lista, el Presidente tomará en cuenta los nombres para conformar las dos listas, en donde una de ellas estará integrada por ciudadanos propuestos por los partidos, en el orden en que hubieran sido electos en las últimas elecciones (art. 6 LE). Una vez que la AN recibe las 5 ternas, procede a escoger a los 5 magistrados, nombrando a uno de ellos como Presidente del CSE (art. 6 LE).

Durante las elecciones de 1990, el procedimiento fue modificado por acuerdo de todos los involucrados, de tal forma que el Presidente propone dos ternas de propuestas de la oposición, dos listas de su propia elección y una lista de notables que no participen activamente en algún partido político. Como se mencionó, este cambio no se plasmó en la ley sino que fue un acuerdo aceptado en ese tiempo. Los actuales Magistrados y su afiliación política, según la publicación del CSE "Elecciones 1990", son:

- **Presidente:** Dr. Mariano Fiallos Oyanguren (FSLN)
- **Vicepresidente:** Dr. Rodolfo Sandino Argüello (Notable)
- **Secretario General:** Dra. Rosa Marina Zelaya (FSLN)
(también es magistrada suplente)
- **Magistrados:** Leonel Argüello Ramírez (FSLN)
Guillermo Selva Argüello (PLI)
Amán Sandino Muños (PCDN).

El período de los actuales Magistrados concluye a fines de 1995, que es un tiempo relativamente corto antes del inicio de las elecciones de 96. Para entonces, nuevos componentes del CSE tendrán que ser nombrados, lo que podría ser problemático si se considera que los nuevos Magistrados no estarán lo suficientemente familiarizados con la administración electoral y con los movimientos propios del CSE. Sin embargo, también se nos dijo que un nuevo acuerdo podría ser alcanzado para que el actual CSE continúe operando hasta las próximas elecciones. Según el Dr. Fiallos, en la actualidad hay 259 empleados permanentes y 363 eventuales laborando para el CSE en todo el país.

Las atribuciones del CSE, según el art. 10 de la LE, son:

- organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos y referéndums;
- nombrar a los miembros de los demás organismos electorales;
- elaborar el calendario electoral;
- aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral;
- conocer y resolver en última instancia de las resoluciones por los organismos subordinados y de las reclamaciones presentadas ante él por los partidos;
- dictar las medidas para que los procesos electorales se desarrollen con plena garantía;
- demandar a los organismos correspondientes condiciones de seguridad para los partidos políticos participantes en las elecciones;
- efectuar el escrutinio definitivo de las elecciones, plebiscitos y referéndums, así como hacer la declaratoria definitiva de resultados;
- dictar su propio reglamento; y
- las demás conferidas por la Constitución y las otras leyes.

El quórum de asistencia del CSE será de tres miembros, y las decisiones se tomarán por simple mayoría de los presentes. En caso de empate, el presidente tendrá voto doble (art. 13 LE).

2. Consejos Electorales Regionales

Los CER's se componen de tres personas, un presidente y dos miembros más designados por el CSE. El presidente y uno de los miembros son designados directamente por el CSE, mientras que el segundo es elegido por el propio CSE de las listas de ciudadanos que los representantes legales de los partidos le envíen. Para este nombramiento, el CSE considerará el pluralismo establecido y los resultados que cada partido haya obtenido en las últimas elecciones (art. 17 LE). En total, hay 9 CER's que corresponden a las nueve regiones en que se divide el país, y las regiones son las siguientes (art. 18 LE) (Tabla dos).

REGION	DEPARTAMENTO (MUNICIPIOS)
1	Nueva Segovia, Madriz y Estelí
2	León y Chinandega
3	Managua
4	Granada, Masaya, Carazo y Rivas
5	Chontales, Boaco (El Rama, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes, Bocana de Paiwas y El Almendro)
6	Matagalpa y Jinotega
7	Región autónoma del Atlántico Nte.
8	Región autónoma del Atlántico Sur.
9	Río San Juan.

Las atribuciones de los CER's son las siguientes (art. 20 LE):

- nombrar a los miembros de las JRV's;
- conocer y resolver sobre quejas, impugnaciones y recursos presentados en contra de las JRV's;
- verificar el escrutinio realizado por las JRV's;
- entregar las credenciales a los fiscales de los partidos participantes; y
- las demás señaladas por la ley y las resoluciones del CSE.

El quórum de asistencia será con la mayoría de sus miembros, mientras que las decisiones se tomarán con el voto de dos de sus miembros; en caso de empate el presidente tendrá doble voto (art. 21 LE).

3. Juntas Receptoras de Votos

Las JRV's son la unidad fundamental del sistema electoral, puesto que en ellas se realizan las funciones de inscripción de los ciudadanos para la formación del padrón electoral ad hoc que existe, así como el escrutinio de las elecciones. La Ley Electoral no especifica el número y localización exactos de JRV's, sino que sólo menciona que tanto su número como su demarcación serán determinados por el CSE (art. 24 LE). Una JRV se compone por un presidente y dos miembros, designados por el CER correspondiente de la misma manera en que se eligen a los miembros de los CER (art. 26 LE).

Las facultades de las JRV's son las siguientes (art. 28 LE):

- calificar la inscripción de los ciudadanos y autorizar si proceden o no;
- garantizar el ejercicio del sufragio;
- recibir la votación;
- realizar el escrutinio y cómputo de los votos;
- garantizar el orden en el recinto durante la inscripción y votación;
- recibir y tramitar las impugnaciones y recursos; y
- las demás que les confieran la ley y las resoluciones del CSE.

Para el registro y elecciones de 1990, funcionaron 4 394 JRV's en todo el país a lo largo de las nueve regiones en que se divide, como se muestra en la siguiente tabla (Tabla tres) ("Elecciones 1990"; publicación del CSE):

REGION	NO. DE JRV's
1	461
2	707
3 (Managua)	1096
4	860
5	478
6	496
7	154
8	98
9	44

El Dr. Zelaya, Secretario General del CSE, declaró que para las elecciones de 1996 el número de JRV's se incrementará a aproximadamente 7 mil, debido al crecimiento de la población y al regreso de numerosos nicargüenses que habían estado fuera del país durante las elecciones del 90, así como a la intención de limitar el número de electores para cada JRV entre 300 y 350.

La producción del padrón electoral ad hoc a través de las JRV's fue usado tanto para la elección del 84 como la del 90. Cada una de las JRV's se constituía cuatro domingos antes del día de la elección para permitir que los ciudadanos se registraran; al momento de registrarse, a cada ciudadano se le daba una Libreta Cívica válida únicamente para cada elección en lo particular, por lo que este padrón ad hoc basado en el método de registro local es extremadamente caro, consume mucho tiempo y no provee una gran seguridad en contra del registro en más de una localidad. Al equipo se le informó que la formación del padrón electoral ad hoc consume aproximadamente el 70% del costo total de un proceso electoral.

El quórum de asistencia y de decisión de las JRV's son iguales a los de los CER (art. 27 LE).

4. Fiscales

Cada partido político o alianza de partidos tiene el derecho de nombrar un fiscal ante los distintos organismos electorales, como son el CSE, los CER's y las JRV's durante el período de inscripciones (o registro) ante el padrón ad hoc. Para las elecciones y escrutinios, sólo aquellos partidos o alianzas que tengan candidatos inscritos tendrán este derecho (art. 29 LE). Durante la elección, los fiscales tendrán las siguientes facultades: estar presentes en el local en donde funcione cada JRV durante los días de inscripción, votación y escrutinio; estar presentes en los Consejos Regionales en el período de inscripción y durante el escrutinio; estar presentes en los Centros Regionales de Cómputo durante la recepción de los informes de las JRV's; estar presentes en el Centro Nacional de Cómputo del CSE durante la recepción de los informes de las JRV's y los CER's; firmar o no las actas y hacer las observaciones pertinentes (la falta de firma no es requisito de validez de las actas); interponer los recursos necesarios y las demás que les confieran la ley y las resoluciones del CSE (art. 30 LE).

B) ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La Tabla cuatro es un diagrama de la organización del CSE, que está compuesto por la Dirección Superior (Presidente y Secretaría General); la División General Administrativa, que se integra con una División de Finanzas, una División de Servicios Generales, la División de Servicios Administrativos y la División de Recursos Humanos; la División de Cartografía y Estadística; la División de Informática; la Dirección General de Asuntos Electorales; la Dirección General del Registro Central y la Dirección General de Cedulación.

1. División de Cartografía y Estadística

La División de Cartografía y Estadística produce mapas del país con propósitos de planeación electoral. Con una donación de \$ 200, 000 dólares del Canadá en la especie de estaciones de computadoras gráficas de trabajo, con scanners y plotter, así como también en asistencia técnica en el uso del equipo, los mapas están siendo computarizados. Los mapas están siendo producidos para el nivel nacional y descienden hasta el nivel de cada una de las JRV's (incluyendo calles, tiendas, iglesias y casas-habitación).

Los mapas que se hacen a nivel de municipalidades y JRV's son particularmente dignos de mención, porque son realizados por cartógrafos a través de trabajo de campo. Los equipos son enviados a toda la nación (en la actualidad se concentran en la Región Atlántica para las elecciones que se llevarán a cabo ahí en 1994), para visitar todas las municipalidades y para verificar y corregir la cartografía e información estadística existente, así como para también recolectar información nueva y actualizada . La información recogida por los equipos de campo no está limitada al aspecto geográfico, sino que incluye entrevistas con los habitantes de cada población. Este trabajo es extremadamente importante porque la población ha crecido desde 1990, tanto por el natural crecimiento de la misma como por el regreso de nicaragüenses que habían dejado su país durante los 80's. La década de los ochentas también vió un cambio en la distribución demográfica, por ejemplo, el movimiento de las áreas rurales a las urbanas, o de una parte del país a otra. Este esfuerzo no sólo producirá mapas más útiles y exactos, sino que también servirá como un censo básico y un estudio demográfico a través del cual varios tipos de planes puedan ser conducidos. Debe destacarse que el principal poblado de cada área, denominado "cabecera", es siempre considerado urbano, sin considerar su tamaño, si es una población con más de 1 000 habitantes. Según la memoria "Elecciones 1990", el 53.4% de las JRV's fueron consideradas como urbanas, y el restante 46.6% como rurales.

Al nivel puramente electoral, los mapas verificarán y definirán claramente las fronteras de cada JRV y también facilitarán la creación o redistribución de nuevas JRV's si es necesario. Al CSE le gustaría limitar el número de votantes en cada JRV entre los 300 y los 350, así como reducir al mínimo la

distancia que cada votante debe recorrer. El trabajo de campo que ahora se realiza permitirá al CSE alcanzar esta meta con mayor precisión. Los mapas de las JRV's también son importantes porque son distribuidos a los presidentes de las JRV's previamente a las elecciones; a cambio, esos presidentes tienen como responsabilidad informar a todos los votantes de su JRV, donde estará localizada la JRV que les corresponda. Este trabajo detallado permitirá al CSE planear la distribución exacta de rutas para los suministros electorales, el número de empleados que se necesitarán así como los costos estimados.

Los mapas están siendo dibujados primero a mano y luego en una versión computarizada, lo que permite que puedan ser rápidamente reproducidos en plotter si es necesario. La División actualmente tiene dos estaciones de trabajo con scanners manuales. La computarización de los mapas empezó el día 1 de mayo de 1993, y ya se han completado los mapas de la Región Atlántica y la mitad de la sur de esa misma región.

2. División de Informática

Esta División provee de apoyo informático a la CSE. Sus funciones incluyen producir las listas ad hoc de electores de los catálogos de electores (que son los libros que contienen los nombres de los electores registrados); procesar los resultados electorales provenientes de las diversas Regiones, y proveer los servicios de cómputo para la credencialización (cedulación) y para el esfuerzo del registro nacional civil.

La División tiene aproximadamente 60 computadoras personales "286" que están siendo usadas como entrada de datos y para la verificación, y una computadora IBM RS 6000, con 7 gigabytes de memoria en disco duro, que eventualmente contendrá el registro nacional civil y la lista permanente de votantes. El uso del equipo de cómputo será examinado con más detalle en el capítulo IV.

3. Dirección General de Asuntos Electorales

Esta oficina está a cargo del diseño, producción y distribución de materiales electorales, tales como boletas, actas (de apertura, de cierre etc.), materiales impresos, urnas, casillas etc.

Entre otras de sus funciones, está la de entrenar en el trabajo electoral a los miembros de las JRV's. El entrenamiento en materia electoral se completa con talleres que utilizan la técnica del multiplicador. Esta técnica envuelve un entrenamiento a un grupo selecto de entrenadores a nivel nacional, los que a su vez entrenarán a otros entrenadores del nivel regional, que a su vez harán lo mismo con los del nivel local. Con la finalización del entrenamiento a cada nivel, el número de entrenadores se ve multiplicado.

4. Dirección General del Registro Central

Esta oficina mantiene comunicación con las oficinas de registro locales en las distintas municipalidades, para obtener la información necesaria para crear y mantener al registro civil y un archivo nacional de registro de nacimientos, muertes, matrimonios, divorcios, etc. Para mantener al registro civil y al archivo nacional al día, el CSE está solicitando los libros de registro de todas las municipalidades para introducir la información en las computadoras así como para microfilmirlas. Esta oficina está también manejando la grabación de las estadísticas vitales de manera manual. La información concerniente a nacimientos y muertes está en miras de computarizarse. La necesidad de computarizar esta oficina ha sido reconocida, y hay planes para hacer esto factible en la medida en que las donaciones estén disponibles.

5. Dirección General de Cedulación

Esta oficina, que en la actualidad está siendo conformada, está a cargo de administrar los procesos de cedulación. Debido a la gran importancia de este proyecto, en el capítulo IV se incluirá un análisis más detallado.

C) RESULTADOS ELECTORALES

1. Presidente y Vice - presidente.

Los candidatos de un partido político o alianza que reciban la mayoría relativa (el mayor número de votos) de todos los votos válidos en el país, serán los electos (art. 164 L.E.).

2. Representantes ante la Asamblea Nacional

Los asientos de la Asamblea Nacional están basados en un sistema de representación proporcional por cociente electoral por Región (art. 165 L.E.) El cociente electoral se obtiene de dividir el número total de votos válidos para representantes ante la A.N. en una Región dada, entre el número de asientos de la A.N. que corresponden a la Región (Tabla uno). El número de asientos que un partido gana se obtiene de dividir el número total de los votos que recibió en una Región determinada entre el cociente electoral de cada Región. Un número de nombres equivalente al número de asientos ganados son tomados de la lista partidaria de esa Región, y estas personas se convierten en representantes. Cualquier número de asientos remanentes en una Región determinada son distribuidos a través de ordenar a los partidos, según los votos recibidos, otorgándose un asiento a cada partido de arriba hacia abajo hasta que no queden más asientos por repartir (art. 167 L.E.).

En la Regiones Siete y Ocho el cociente se obtendrá al dividir el número total de votos válidos entre el número de asientos que le correspondan más uno; en la Región Nueve, el cociente se obtiene de dividir el número total de votos válidos entre el número de asientos que le correspondan más dos (art. 168 L.E.).

Un ejemplo de la distribución normal para asientos en la A.N. es la siguiente:

Elecciones de 1990	Región III	a) número de asientos a la A.N.	25
		b) número de votos válidos	391, 964
		c) cociente electoral (B/A)	15, 679

Sólo dos partidos recibieron un número de votos por lo menos igual al cociente electoral:

1) UNO	209, 125 votos	/cociente electoral	= 13 asientos
2) FSLN	166, 488 votos	/cociente electoral	= 10 asientos
3) PRT	4, 839 votos	/cociente electoral	= 0 asientos

(por debajo del cociente elect.)

El total de asientos es de 23. Los dos asientos sin asignar son distribuidos mediante la ordenación de los partidos según el número de votos recibidos, y los asientos se distribuyen empezando por el primero de la lista; por lo tanto, UNO recibió un asiento y el FSLN el otro, para un total de 25 asientos.

D) PARTIDOS POLITICOS

El derecho para formar o afiliarse a un partido político está garantizado por la Constitución (art. 55 const.). El marco legal para la formación y funcionamiento de los partidos políticos está contenido en la Ley Electoral (arts. 50 a 81 L.E.). Dos órganos conforman la base del sistema de partidos políticos, la Asamblea de Partidos Políticos y el Consejo de Partidos Políticos. La Asamblea es el órgano consultivo y el Consejo el órgano operativo.

1. Asamblea de Partidos Políticos (APP)

La Asamblea, como previamente se mencionó, es un órgano consultivo. Se compone por un miembro de cada partido; un presidente que es elegido por

la A.N. de temas enviadas por el Presidente; un vice - presidente que es elegido entre los miembros de la propia Asamblea, y un secretario que es elegido entre los miembros de la Asamblea por la Asamblea Nacional, de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones, excluyendo al partido gobernante (art. 55 L.E.).

2. Consejo de Partidos Políticos (CPP)

El Consejo, que es el órgano operativo, está compuesto por 10 miembros, el presidente de la APP que sirve como presidente del Consejo; 4 miembros elegidos por la APP, entre los que se incluye a su vice - presidente; y 5 miembros elegidos por la A.N., incluyendo a su secretario, de la misma forma que lo hace la APP. Los miembros del CPP sirven en sus funciones por seis años (art. 59 L.E.).

Entre las más importantes funciones del CPP aparecen (art. 61 L.E.) :

- Otorgar el status y personalidad jurídica de partidos políticos a las organizaciones que cumplan con los requisitos de ley;
- cancelar o suspender el status de partidos políticos por las causales mencionadas en la L.E.; y
- resolver los conflictos entre y dentro de los partidos políticos.

Las decisiones tomadas por el CPP podrán ser apeladas ante el CSE dentro de los 5 días posteriores al de la decisión (art. 62 L.E.).

3. Formación de Partidos Políticos

Según el Lic. Hugo Mejía, Presidente del CPP, el CPP no tiene facultades discrecionales en el acto de reconocer o no reconocer la personalidad como partidos políticos a las organizaciones que deseen ser partidos. Esto significa que si las condiciones mencionadas en la Ley Electoral son satisfechas, el

CPP otorgará la personalidad jurídica como partidos a aquel grupo que busque serlo. Los requisitos básicos para la formación de un partido político es que un grupo de personas demuestre que tiene una estructura administrativa mínima en un lugar en contraposición al hecho de tener, por ejemplo, que demostrar un número mínimo de membresía, como sería tener algún porcentaje del electorado. Para obtener la personalidad jurídica como partido, deberán establecerse órganos de dirección de tamaño pequeño de la siguiente manera (art. 70 L.E.) :

- a nivel nacional, un órgano de dirección de 9 miembros por lo menos;

- a nivel regional, órganos de 7 miembros;

- a nivel de cada Departamento, un órgano de 6 miembros;

- a nivel municipal, órganos de 5 miembros; y

- que todos los miembros debieron haber estado registrados en el Catálogo de Electores en la última elección, a menos que hubieran sido menores de edad en ese tiempo o que tengan alguna excusa válida.

Como resultado, un partido político puede formarse con un grupo de personas menor a las 900, lo que no demuestra si el partido tiene o no apoyo popular. Este acceso fácil al status de partido político ha traído como resultado a 24 partidos (Apéndice E), con 2 más en vías de consideración por el CPP.

Un ejemplo interesante de la aplicación del último inciso de los arriba descritos, puede encontrarse en el reciente otorgamiento de personalidad como partido al partido Resistencia Nicaragüense. La dirigencia partidista está compuesta destacadamente por ex - Contras, y debido a su status militar en el tiempo en que combatieron, muchos no estuvieron registrados para votar en la última elección y por lo tanto no aparecían en el Catálogo de Electores. El partido primero trató de obtener su registro en mayo del 91, pero no le fue concedido sino hasta mayo del 93. Un compromiso final fue

finalmente alcanzado, por medio del cual el grupo declaró de buena fe que debido a su anterior status militar no pudieron registrarse para votar en la última elección, lo que fue aceptado como una "excusa válida" según la última disposición.

4. Financiamiento de las Campañas electorales

El financiamiento a las campañas está regulado por los artículos 121 a 128 de la Ley Electoral. El CSE presentará un proyecto de presupuesto al Ejecutivo para su tramitación y aprobación (art. 122 L.E.):

1.- de la partida global, el 50% se divide equitativamente entre los partidos políticos. Para fines de la ley, una alianza de partidos se considera como un sólo partido, sin tomar en cuenta su tamaño;

2.- y el otro 50% se distribuye entre los partidos y alianzas en proporción al número de votos que recibieron en la última elección (art. 123 L.E.).

En referencia al segundo punto, y según el "Quinto Informe sobre la observación del Proceso Electoral" (Febrero 16 a Marzo 20 de 1990), editado por la Organización de los Estados Americanos, los partidos que no participaron en la última elección recibieron una suma equivalente a la suma recibida por el partido político que obtuvo el menor número de votos. Esto no está regulado por la L.E. y pudo haber sido un acuerdo entre el CSE y los partidos políticos. Las cifras exactas son exhibidas en las Tablas 5 y 6 en las siguientes páginas. Los partidos políticos que fueron parte de una alianza en la última elección, pero que se presenten por separado en el siguiente proceso, recibirán una suma que corresponderá a lo que la alianza habría recibido dividida entre el número de partidos que la conformaron (art. 123, párr. último L.E.).

Como ya se había dicho, para las elecciones de 1990 el CSE decidió hacer reglamentaciones adicionales al punto segundo arriba mencionado en materia de financiamiento público, a través de hacer proporcional la suma de dinero

al número de áreas (Presidente, Asamblea Nacional, Municipalidades etc.) en las que los partidos presentaron candidatos. Esto no está regulado tampoco en la L.E.

5. Campañas electorales

Las campañas electorales a nivel nacional (Presidente y representantes a la A.N.) tienen una duración de 80 días. Las campañas para el Parlamento Centroamericano y para el nivel regional tienen una duración de 42 días. Cuando varias elecciones tienen lugar al mismo tiempo, la alternativa es ofrecer el mayor período de tiempo regulado (art. 105 L.E.).

Para las elecciones de índole nacional, los partidos dispondrán de manera garantizada de 30 minutos diarios en cada canal del Sistema Sandinista de Televisión, y 45 minutos diarios en cada estación de radio de propiedad estatal. El CSE asegurará que este tiempo se divida equitativamente entre todos los partidos participantes. Además, los partidos podrán contratar libremente tiempo en las radioemisoras y televisoras* privadas, y para esto último así como para el uso del Sistema de televisión sandinista, el CSE determinará las tarifas de contratación para el uso de estos servicios. En todo caso, cada radioemisora privada garantizará a cada partido que desee contratar, un mínimo de 5 minutos diarios de programación (art. 109 L.E.). Las radioemisoras de carácter religioso no podrán hacer campañas de proselitismo político (art. 116 L.E.). *(éstas últimas no son mencionadas expresamente en el texto del art. 109 de la LE)

IV. CEDULACION

A) INTRODUCCION

El 27 de enero de 1993, la A.N. aprobó la denominada Ley de Identificación Ciudadana (L.I.C.), que fue promulgada y publicada como la Ley número 152, en "La Gaceta" (Diario Oficial) no. 46, del 5 de marzo de ese mismo año (Apéndice F). Una importante asistencia internacional será requerida

para completar este proyecto, pero su éxito no sólo será de beneficio para toda Nicaragua, sino que además contribuirá a la autosuficiencia en los procesos electorales mediante la eliminación de los enormes y periódicos gastos que se hacen cuando hay elecciones en ese país, y que se destinan a la formación del padrón electoral ad hoc. El proceso de cedulación es verdaderamente de un enfoque global, debido a que en él intervienen varias de las divisiones del CSE así como la cooperación de la A.N., las municipalidades, y toda la ciudadanía de Nicaragua.

En la actualidad, el CSE está trabajando para completar la cedulación en la Costa Atlántica. Aunque no existen planes o presupuestos de largo plazo sobre los costos totales de este proyecto a nivel nacional, la Dra. Rosa Ma. Zelaya Velásquez, Secretaria General y Magistrado suplente del CSE, afirmó que después de la Costa Atlántica haya sido completada, ese organismo tendrá el suficiente tiempo e información de costos para poder presupuestar y planear la terminación del proyecto a nivel nacional.

B) LEY DE IDENTIFICACION CIUDADANA

La credencial o cédula de identificación es el documento público que identifica a los ciudadanos nicaragüenses y les permite votar y llevar a cabo una serie de actividades públicas y comerciales, que incluyen el recibir pasaportes, recibir pagos del Estado, realizar operaciones bancarias, contraer matrimonio civil, inscribir a los niños en la escuela, matricularse en la universidad, iniciar acciones judiciales ante los tribunales etc. (arts. 1 y 4 LIC). Al equipo de verificación se le informó por parte del CSE que si el uso de la cédula no fuera obligatorio para una amplia gama de actividades, la gente no se molestaría en solicitar su inscripción en el padrón si fuera sólo para votar.

El proceso será administrado por dos cuerpos sub - ordinados al CSE. El primero de ellos, será la Dirección General de Cedulación (DGC), que será conducida por un Director General nombrado por el CSE, y que estará encargado de organizar, dirigir y ejecutar el proceso de cedulación (arts. 7 y 8 LIC). El segundo organismo es la Comisión Nacional de Cedulación (CNC),

que estará compuesta por cinco miembros, entre los que se encontrarán el Director de la DGC, que la presidirá, y cuatro miembros nombrados por el CSE de listas de candidatos presentadas por los partidos políticos, tomando en cuenta, para la "escongenia", el orden en que los partidos quedaron según su votación en las últimas elecciones (art. 9 LIC). La CNC será responsable, básicamente, de la verificación y examen del Registro de Cedulación (art. 10 LIC).

En cada una de las Regiones habrá una Dirección Regional de Cedulación (DRC), a cargo de un Director designado por el CSE, de una terna propuesta por la CNC en cada caso. Por otra parte, en cada una de las municipalidades habrá una delegación municipal, a cargo de un director nombrado por el Director de la DRC correspondiente (arts. 13 y 14 LIC).

En la solicitud para una cédula se piden todos los datos referentes a las generales de la persona, tales como nombre, dirección, profesión, fecha de nacimiento y lugar, estado civil, nombre de los padres etc. (Apéndice F). La solicitud también incluye la fotografía, firma y huella digital, las que serán digitalizadas al procesarse la solicitud. La edad, nombre de los padres y lugar de nacimiento de un solicitante deben ser probados mediante acta (o partida) de nacimiento, sin la cual la cédula no será expedida (art. 18 LIC). La identidad de un solicitante "de primera cédula" puede ser establecida mediante pasaporte, licencia de manejo, cartilla del seguro social u otros documentos según lo decida el Director Municipal. Si un solicitante carece de los documentos antes mencionados, dos testigos podrán testificar la identidad del solicitante (art. 19 LIC). La solicitud es entonces enviada a la DGC, en Managua para su verificación, la que en todos los casos incluye la verificación de la información contenida en el acta de nacimiento en contra de la contenida en el Registro Central del Estado Civil de las Personas. Si la información es correcta, la cédula es creada y regresada para su distribución (arts. 24 a 26 LIC). Una cédula es válida por 10 años. Una muestra de la cédula está contenida en el Apéndice F.

El proceso inicial de cedulación es gratis. En caso de que la cédula tenga que ser reemplazada debido a pérdida, robo, daño o si la información requiere de

actualización, se cobrará un cargo (arancel) adicional. El cargo por reemplazo será establecido por el CSE (arts. 36 y 53 LIC).

Las autoridades civiles y militares, así como las entidades públicas serán requeridas para colaborar con las demandas del CSE durante el proceso de cedulaación (art. 54 LIC).

El CSE realizará una campaña de educación cívica, para informar a la ciudadanía acerca de la necesidad y el derecho a tener la cédula (art. 57 LIC).

Los solicitantes que nunca huberan registrado su nacimiento en el registro civil, y que por lo tanto no tengan su acta de nacimiento, podrán hacer su solicitud ante el juez local del lugar de su nacimiento o de su actual lugar de residencia, acompañado de dos testigos, en la que harán una declaración sobre el estado y circunstancias de su nacimiento (art. 64 LIC). Con esta declaración, el acta de nacimiento será expedida por el registro civil. Esta información también será enviada al registro nacional civil.

1. Preparación para la Cedulaación

La primera cosa que debe hacerse antes de embarcarse en un esfuerzo nacional de cedulaación, es el de desarrollar una base de datos de toda la información disponible del registro civil que ha sido grabada a nivel local, para que así, a la mayor extensión posible, las solicitudes para las nuevas cédulas puedan ser verificadas. Con una donación de \$ 2, 000, 000 dls. de España en equipo de cómputo, el CSE está ejecutando esta función a través del registro nacional civil y de la División de Informática.

El CSE ha solicitado todos los libros de registro de las municipalidades desde su comienzo en 1877. Estos libros están siendo todos microfilmados. Las fichas que habían sido previamente microfilmadas están siendo también restaurados y usados para suplir o completar la información de los libros, alguna de la cual se ha perdido, destruido o dañado a través de los años. Una ficha microfilmada se hace por cada página de los archivos a guardar, y de cada ficha se hace una nueva hoja de papel. La copia de papel se

transfiere a la División de Informática, en donde cerca de 100 personas están empleadas específicamente para transcribir la información de la copia de papel a una forma especial.

Ahí, la información que es transcrita a la nueva forma incluye el nombre, el lugar y fecha de nacimiento, y la fecha de la reposición original o posterior. Estas formas especiales son enviadas a un cuarto de procesamiento de datos donde hay 40 PC's "286". La información de las nuevas formas es introducida y guardada en el disco duro de la computadora, y luego sacada en floppy's, que son enviados al cuarto de verificación de datos donde hay 20 PC's "286". Los datos son entonces re - introducidos y verificados en contra del floppy hecho de la entrada original de datos. Una vez que los datos han sido verificados así como introducidos correctamente, pasan al denominado Índice Preliminar.

Estas listas son enviadas de regreso a las municipalidades, en donde los datos del registro civil se originaron. Al personal del registro civil se le solicita revisar la lista y hacer las correcciones, adiciones o supresiones que sean necesarias. La lista corregida es regresada al CSE donde las correcciones son introducidas en las fichas de las computadoras. Esta lista final maestra, denominada Índice Nacional, es introducido a la computadora IBM RS 6000, que eventualmente contendrá todas las listas maestras para el país entero y servirá como base de datos en contra de la cual la información de las solicitudes para la cédula puedan ser verificadas. El software utilizado en la IBM automáticamente revisa las fichas duplicadas o cualquier otro tipo de falsificación. Este proceso ha sido completado sólo para las Regiones atlánticas, en donde la cedulación comenzó la primera semana de junio.

Esta base de datos, sin embargo, no es realmente un registro nacional civil computarizado, porque contiene sólo información sobre nacimientos (al cruzar y verificar la información de nacimientos de las solicitudes para la cédula) y ninguna otra información como los matrimonios, divorcios, adopciones, muertes, etc. Todos estos datos están todavía siendo introducidos manualmente en el registro nacional civil. Así mismo, estos datos, especialmente el registro de las muertes, deberán eventualmente estar computarizados e incluidos también en la base de datos.

2. Proceso de cedulación

Para solicitar una cédula, es necesario presentar una solicitud que incluya muchos de los datos que se contienen en el acta de nacimiento, con el propósito de verificar estos mismos datos. Todavía un número extraordinario de nicaragüenses, cerca del 40%, no tienen acta de nacimiento, o sea que nunca han sido oficialmente registrados.

A manera de antecedente, según el Código Civil los nacimientos deberán ser registrados ante las autoridades registrales municipales dentro de los ocho días siguientes al nacimiento (art. 510 CC), y las muertes dentro de las 24 horas siguientes al deceso (arts. 542 y 545 CC). En concordancia con el artículo 8 de la Ley de Municipios (LM. Ley número 40, publicada en "La Gaceta" el 17 de agosto de 1988), los municipios administran del registro civil municipal (Registro del Estado Civil), bajo la normativa y dirección metodológica del CSE. Por lo tanto, las normas que regulan a los registradores municipales se encuentran en el Código Civil, y esos registradores dependen de las municipalidades para financiar sus actividades, pero ellos deben seguir los métodos y directrices del CSE. Además, las municipalidades están autorizadas para determinar sus propias cuotas para los servicios públicos que proporcionan, incluyendo el registro de las estadísticas vitales (arts. 46 a 49 LM). Las cuotas son impuestas para el registro de nacimientos, matrimonios, reposiciones (o registros posteriores), uso de cementerios y para la expedición de copias certificadas de cada uno de esos registros.

Debido al terremoto de 1972 y a la guerra durante los ochentas, algunos de los libros de registro municipales fueron destruidos, a lo que habría que añadir que frecuentemente los nacimientos y muertes no son registrados, especialmente desde que las municipalidades cobran derechos por estos servicios. El equipo observó, durante las visitas programadas como en las que no lo estaban a las oficinas de registro municipal, que los derechos varían de 6 a 50 córdobas, dependiendo según la municipalidad. Para la gente cuyo ingreso es muy bajo, estos derechos son los suficientemente altos como para

desanimar e incluso prevenirlos de no registrar sus estadísticas vitales. Al equipo también se le dijo que durante la guerra muchas actas de nacimiento fueron falsificadas para evitar el servicio militar obligatorio o tratar de obtener un pasaporte. Según Roberto Terán, quien posee la franquicia de KODAK en Nicaragua y que ha trabajado en sistemas de identificación por muchos años, el número de actas falsificadas podría ser tan alto como unas 500, 000 (el equipo no oyó este detalle de alguna otra fuente). No solamente mucha gente no tiene sus actas de nacimiento, sino que muchas pueden tener errores.

Cuando un ciudadano va a obtener su cédula, el primer documento obligatorio que debe tener es el acta de nacimiento. Si alguien no la tiene, debe seguir el proceso establecido para obtenerla. Este empieza con acudir al registro municipal. Si ahí no hay algún dato de la persona a pesar de haber sido registrada, se le otorga un certificado en el que consta que carece de acta de nacimiento, denominado "Certificado Negativo de Nacimiento" (Apéndice D), que en Managua, por ejemplo, cuesta 50 córdobas. Con ese certificado, la persona debe acudir al juzgado civil con dos testigos y llenar una solicitud para tener su acta de nacimiento, denominada Acta de Solicitud de Reposición de Partida de Nacimiento (Apéndice D). En cuestión de horas o de algunos días, la solicitud es firmada por el juez y el registro municipal queda obligado a expedirle a esa persona su acta de nacimiento. La parte judicial del proceso se supone que es gratuita, pero se nos dijo que los oficiales judiciales rutinariamente cobran cargos por el servicio. Esta es una cuota adicional que desanima a las personas para obrar correctamente.

Aunque son muy pocas las etapas a cumplir, el proceso es en realidad simple y no requiere del asesoramiento de un abogado, y sin embargo, poca gente lo realiza por sí mismo, porque usualmente contratan a un abogado que naturalmente cobra por sus honorarios. De esta manera, el costo total del proceso puede estar entre los 150 y los 300 córdobas, que es, para el promedio nicaragüense, prohibitivo. El equipo preguntó por qué el CSE no busca apropiarse del cobro de los derechos legales y de los ilegales, para asegurarse que cada nicaragüense pueda cumplir con esto, lo que sería del mayor interés para Nicaragua. Al equipo se le respondió que las

municipalidades mantienen un control firme sobre sus fuentes de ingreso, y por lo tanto el CSE no quiso involucrarse en una especie de choque o enfrentamiento con las municipalidades.

El CSE decidió que en vez de cambiar la estructura existente, lo mejor sería crear una estructura paralela bajo su control. La estructura paralela se mantendrá hasta que los ciudadanos elegibles hayan recibido su cédula. Después de esta fase inicial, el CSE mantendrá Oficinas de Cedulación (que son todavía una estructura paralela pero de miras reducidas) que manejará lo relativo a las solicitudes en el nivel municipal. El registro de las estadísticas vitales continuará siendo controlada por las municipalidades. Los derechos cobrados por éstas, sin embargo, al considerarlas como el desincentivo para el registro de las estadísticas vitales, deben ser regulados de alguna manera o no será posible mantener con exactitud el registro nacional civil y la lista permanente de votantes.

La estructura paralela diseñada por el CSE para la provisión de actas de nacimiento y cédulas puede describirse así: los equipos consisten de un juez y una secretaria, registrador y secretaria y dos oficiales de cedulación (6 en total), y son enviados a áreas predeterminadas en ciertas fechas para establecer una oficina. Cuando un ciudadano llega con un acta de nacimiento, va directamente ante los oficiales de cedulación a complementar su solicitud. Si no tiene acta de nacimiento, va con el registrador, el que después de revisar los libros expide el acta si el ciudadano está registrado, o bien un Certificado Negativo en caso de que no lo esté. Con el Certificado Negativo, la persona puede acudir al juez con dos testigos para llenar el Acta de Solicitud de Reposición, que es firmada por el juez inmediatamente. Con esta solicitud ya firmada, regresa con el registrador para que éste expida el acta de nacimiento. Con el acta en sus manos, la persona puede ahora completar su solicitud para su cédula. Por todos estos servicios no se cobra cargo alguno. El CSE planea asumir todos los costos (salvo el salario del juez y del registrador que serán a través de un préstamo), incluyendo los costos por día y de transporte de los miembros del equipo, así como los salarios de los oficiales de cedulación.

El procedimiento es adecuado para la ciudadanía, pero lento y costoso para el Gobierno. En el largo plazo, esto podría interferir en contra de la complementación del proceso. Es lento y costoso porque el CSE sólo puede enviar un número limitado de equipos al mismo tiempo, en vez de enviar un número suficiente de equipos para hacer una tarea nacional, y porque también se hace una nueva campaña de educación cívica en una área diferente cada vez que los equipos son enviados fuera, en lugar de realizar esto a través de una campaña nacional. Por otra parte, el espacio para las oficinas y el equipo tiene que conseguirse e instalarse para cada una de las áreas. El procedimiento de tener una estructura paralela es también costoso en el sentido de que las estructuras necesarias ya existen bajo la forma de oficinas municipales de registro. En vez de allegarse equipo y espacio para oficina y contratar un equipo humano extra, el juez y los oficiales de cedulaación podrían ser enviados directamente a las oficinas municipales de registro. Los oficiales de cedulaación podrían también entrenar al equipo local de registro. Utilizando este sistema de colocación de oficinas por separado, el CSE sólo podrá enviar tantos equipos como fondos disponibles llegue a tener, y por lo tanto siempre estará a la espera de donaciones foráneas.

Como se mencionó con anterioridad, todas las solicitudes deben ser regresadas a Managua para su verificación, entrada de datos, digitalización de la huella digital, foto y firma, y elaboración de la cédula, en vez de hacer esto en cada región por medio de una simple red de cómputo (como originalmente se había visualizado en la publicación del Sistema Integrado del Estado Civil de las personas, Cedulaación y Padrón Electoral Permanente 1992 - 94. Apéndice G). Este método centralizado es lento y costoso, porque envuelve tiempo y gastos de transportación de todas las solicitudes a Managua, y luego el regreso de las cédulas a sus lugares de origen. El CSE, sin embargo, está limitado por el hecho de que ellos recibieron el suficiente equipo, donado por España, como para instalar una sola oficina de producción en Managua.

Copias de una muestra de cédula y de las formas de papel con el cual se realiza se pueden ver en el Apéndice F. Los materiales de cedulaación, donados por España, son de alta calidad, seguridad y costo. El papel utiliza tinta no imitable, tiene hilos UV entretejidos a través de él, que tienen

fluorescencia cuando son pasados por una fuente de luz UV, y que son la marca de agua. La lámina de plástico tiene marcas UV en ella (el mapa de Nicaragua), y cuando la cédula se lamina el plástico de enfrente de ella se fusiona con el de atrás a través del papel, para crear un sello que destruiría la cédula sin alguien intentara abrirlo. La cédula también utiliza una versión digitalizada de la fotografía de la persona, que está impresa en el papel cuando la cédula se imprime.

Cuando una solicitud completa (Apéndice F) llega a Managua, los datos son introducidos y verificados en contra de la base de datos contenida en la IBM RS 6000. La solicitud es también revisada para digitalizar la foto, la firma y la huella digital. Después de que este proceso haya sido completado, los dos archivos (datos e información digitalizada) son unidos en uno sólo y guardados. Las cédulas son impresas en juegos de 10 desde los archivos computarizados en una impresora láser. Las formas impresas son entonces cortadas y el papel se lamina, formando una cédula completa.

En la actualidad, el CSE tiene sólo 4 computadoras con scanners, dos impresoras láser y un sólo laminador. Este equipo no será suficiente para producir el número suficiente de cédulas (el CSE estima alrededor de unos 2, 200, 000) en el período requerido de tiempo. El CSE está otra vez limitado por el tamaño de la donación. Sólo le fueron donadas las suficientes provisiones de papel y láminas para completar la Región Atlántica, después de la cual Nicaragua se verá en la necesidad de comprar más provisiones.

También hay problemas legales que necesitan ser consignados para que el proyecto tenga éxito. La Ley de Identificación Ciudadana (LIC) considera a la nueva cédula como la única forma de identificación que será aceptada para votar. Sin embargo, la Ley Electoral (LE), que es una ley constitucional y que reemplaza a la LIC, determina que la forma de identificación necesaria para votar es la Libreta Cívica, que se expidió en las elecciones previas durante los "4 domingos" en los que se desarrolló la lista ad hoc de votantes. Desde que la LE toma precedencia sobre la LIC, la LE tendrá que ser cambiada o la nueva cédula no sólo no será aceptada legalmente para votar, sino que el CSE tendrá que gastar una gran suma de dinero en la expedición de las Libretas Cívicas como lo fue en las elecciones anteriores.

La LE también describe el método ad hoc con el cual la lista de votantes deberá ser desarrollada y anotada en los Catálogos de Electores, y que es diferente de una lista permanente de votantes. Sin embargo, la LE determina que el CSE, previa consulta con el CPP, podrá mejorar técnicamente el formato, diseño y codificación de los Catálogos de Electores (art. 44 LE). De cualquier manera, la LE tendrá que ser reformada para permitir que la cédula pueda ser utilizada en los procesos electorales. Como la LE es considerada una ley constitucional, se requiere del voto favorable del 60% de la A.N. para su modificación.

C) LISTA PERMANENTE DE VOTANTES

Una vez que el registro nacional civil computarizado haya sido computarizado mediante el proceso de cedulaación, la lista permanente de votantes, que el CSE está planeando desarrollar basado en el registro nacional civil, puede ser fácilmente extraída de la base de datos, con sólo tener los domicilios puestos al día antes de cada elección, para que cada persona pueda votar en el lugar en que actualmente vive. Una lista permanente de votantes será de una gran ayuda para los procesos electorales nicaragüenses, porque sería más exacta y segura, y porque en las elecciones previas donde se utilizó la lista ad hoc, cerca del 70% del costo total de la elección fue gastado en desarrollar esa lista. Esto incluía el papel para el catálogo de electores, la transportación de la misma a Managua, la entrada de datos, el pago de viáticos para los cientos de miembros de las JRV's en el país por cuatro domingos consecutivos, etc. Sin embargo, para tener una segura y más precisa lista permanente de votantes, se requiere de un mantenimiento constante y de estar continuamente purgando la base de datos para remover a la gente que muere o deja el país.

Esto es un desastre potencial porque si relativamente poca gente registra los nacimientos en Nicaragua, todavía menos registran las muertes. Cuando el equipo tuvo por primera vez conocimiento de este hecho, se asumió que esto era por falta de una ley que requiriera que las muertes fueran reportadas y registradas. Después de leer el Código Civil, sin embargo, el equipo encontró

que la ley requiere a la gente registrar las muertes dentro de las 24 hrs. siguientes al deceso. Incluso requiere que los oficiales de las iglesias y cementerios notifiquen de esto a las oficinas de registro. La ley simplemente es ignorada porque no existe la costumbre de hacer esto y por los costos potenciales que envuelve. Esto es un grave problema porque sin un registro exacto de las muertes, y de algún modo en menor grado del récord de personas que dejan el país o que pierdan el derecho al voto (como p. ej. los presos), la lista permanente de votantes crecerá continuamente, distorsionándose cada vez más en el tiempo. Una lista de votantes que contenga mucha gente que no vive en el país o que está muerta, pero cuyas cédulas estén todavía en existencia, puede ser explotada con fines fraudulentos. Una lista permanente de votantes debería también servir como una herramienta de planeación para el CSE, puesto que indicaría cuántas boletas y materiales electorales se necesitarían y en dónde se requeriría que estuvieran distribuidas para cada elección, además de proporcionar estadísticas sobre como participa el electorado. Si la lista está deformada, la planeación también estará distorsionada.

V. REQUERIMIENTOS

A) INTRODUCCION

El equipo de trabajo estuvo interesado en averiguar cuáles eran las necesidades materiales del CSE, tanto para el presente como para las elecciones del 96, ordenadas por División (Cedulación, Asuntos Electorales, Informática, Cartografía, Registro Central), costo y prioridad. El equipo le solicitó esta información al CSE, y se les contestó que ésta se les proporcionaría después de la partida del equipo. Esta solicitud también se le hizo a cada uno de los directores, y sólo una división, la de Asuntos Electorales, respondió con una lista escrita. Las recomendaciones para proveer al CSE de los requerimientos específicos no pueden tramitarse sin esa información; si el CSE envía esa información en una fecha posterior, se redactará un anexo a este reporte. Algunos de los directores mencionaron algunos requerimientos diversos que necesitaban durante las entrevistas que el equipo tuvo con ellos.

B) DIVISION DE CARTOGRAFIA Y ESTADISTICA

El director de esta División declaró que dos estaciones graficadoras (graphics work stations) le ayudarían grandemente en la tarea de digitalizar los mapas en los períodos marcados. Estas estaciones graficadoras tienen un costo aproximado de \$ 5, 000 dls. cada una de ellas.

C) DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS ELECTORALES

El apéndice I contiene la lista original presentada por el director de Asuntos Electorales. Después de que el equipo recibió la información, la Dra. Zelaya indicó que hubo dos errores, el primero consistió en el número de JRV's, que según dijo eran aproximadamente 7 000 y no 5 000 como se indicaba en la lista. El segundo es el número estimado de votantes; ella dijo que la cifra debería ser de 2, 200, 000. Debido a estos cambios, la lista fue rehecha utilizando LOTUS 1-2-3, y puede ser consultada en las dos siguientes páginas.

Las urnas de votación también han sido incluidas en la lista. Las urnas durables y de calidad tienen un gran número de ventajas: ellas pueden ser usadas para transportar seguramente los materiales electorales y las boletas a las JRV's. Ellas ofrecen una mayor seguridad que las urnas de cartón o de baja calidad, debido tanto a los materiales empleados como a los métodos de armado. Una buena urna permitirá el uso de sellos y candados; además, una urna durable también puede utilizarse para numerosas elecciones y, en el largo plazo, reducir el costo de tener elecciones así como el de buscar constantemente donadores. Las urnas también ayudarían a edificar y mantener la confianza pública en el sistema electoral, porque ellas constituyen un símbolo altamente visible de cada proceso electoral.

Para las elecciones de 1990, Canadá donó urnas de cartón a Nicaragua. Estas urnas no estaban diseñadas para utilizarse en un plazo prolongado, por lo que

tendrán que ser reemplazadas antes de las elecciones de 1996. Algunos precios de muestra para urnas han sido incluidos en la hoja de extensión. Las urnas están diseñadas para múltiples usos y no necesitarán ser reemplazadas por muchos años.

D) DIRECCION GENERAL DE CEDULACION

Esta división tiene las mayores necesidades. En la actualidad, sólo tienen una locación central, denominada Metro Centro, con 4 PC's y scanners, dos impresoras láser y un laminador para proveer, aproximadamente, 2, 000, 000 de cédulas. Además, esta dirección sólo tiene suficiente material para producir cédulas (como papel de seguridad y láminas) como para cubrir la Costa Atlántica. El equipo y los materiales fueron donados por España.

La oficina de Metro Centro declaró que necesitan más PC's y scanners, impresoras láser y laminadores. Otra necesidad importante es el equipo de cómputo y comunicación requerido para instalar una cadena nacional de oficinas de producción de cédulas conectadas, todas ellas, con el CSE en Managua por módem. Esta idea fue originalmente prevista en la publicación del CSE contenida en el Apéndice G, pero no fue puesta en práctica por falta de recursos. Estas oficinas podrían establecerse en cada Región con una oficina adicional en las principales ciudades. Cada oficina necesitaría del siguiente equipo básico:

- PC
- Impresora Láser
- Scanner
- Laminador
- Cortadora de papel
- Módem y software de comunicaciones
- UPS.

Este equipo costaría cerca de \$ 7, 000 dls. por oficina, y permitiría elevar la velocidad y eficiencia del esfuerzo de producción de cédulas, así como la reducción de costos de transportación. La descentralización permitiría un mayor acceso al registro nacional civil en el nivel local. Una opción digna de explorarse es la de que la compañía telefónica de Nicaragua instalara líneas telefónicas especiales entre el CSE y las oficinas de campo, lo que aseguraría un flujo más confiable de datos.

También esta dirección tiene una necesidad permanente de materiales para la cedulación, como papel de seguridad, láminas y films.

E) RECIENTES DONADORES INTERNACIONALES

Los últimos donares internacionales, según el CSE, fueron los siguientes:

1) España: \$ 2, 000, 000. Computadora IBM RS 6000, equipo y materiales para cedulación (sólo en cantidad suficiente para las Regiones de la Costa Atlántica).

2) Dinamarca: \$ 537, 000. Proyecto de la Costa Atlántica.

3) Suecia: \$ 1, 100, 000. Elecciones de la Costa Atlántica.

4) Comunidad Económica Europa: \$ 278, 400 (240, 000 ECU). Proyecto de cedulación para la Costa del Pacífico.

5) Bélgica: \$ 140, 000. Para el desarrollo del Registro Nacional Civil.

6) Canadá: \$ 200, 000. Equipo de cómputo para la División de Cartografía y gastos para entrenamiento.

7) Holanda: \$ 100, 000 (pendientes). Elecciones en la Costa Atlántica.

8) UNDP: \$ 222, 000 (pendientes). Proyecto de cedulaación para la Costa del Pacífico. El CSE le pidió a la UNDP que solicitara fondos para completar la cedulaación en dos municipios.

F) ANTERIORES DONADORES INTERNACIONALES

Los donadores internacionales que proporcionaron asistencia para las elecciones de 1990, según el CSE, fueron los siguientes:

1) España: asistencia técnica en materia de cómputo y 110 PC's que todavía están en uso para la entrada de datos del registro nacional civil.

2) Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca: Donaron todo el papel para las boletas.

3) Canadá: Urnas de cartón y apoyo financiero para campañas de educación cívica.

4) Venezuela: tinta indeleble.

5) Suiza: Financió las sesiones de entrenamiento para los fiscales (que son los observadores de los partidos) y de trabajadores electorales.

6) Reino Unido: donó una fotocopiadora y un fax.

7) Francia: donó equipo de comunicaciones como télex y faxes, y también colaboró con la campaña de educación cívica.

8) Estados Unidos: Ayudó a financiar, a través de CAPEL, la educación cívica. También proporcionó asistencia a partidos políticos y financió observadores internacionales.

9) Alemania: donó computadoras para las elecciones que, como condición para la donación, fueran entregadas a la Universidad de Nicaragua después de las elecciones.

VI. RECOMENDACIONES

A) INTRODUCCION

La siguiente serie de recomendaciones va desde reformas legales hasta entrenamiento en materia de votación. Mientras que todas las reformas legales son pragmáticas y reforzarían al actual sistema electoral, la Ley Electoral está lo suficientemente bien desarrollada como para permitir la organización de una elección y obtener resultados confiables. Dado el actual estado de la A.N. y de la urgente necesidad de asistencia para el proyecto de cedula, las reformas a la L.E., excepto cuando sean reconocidas como críticas, deberían ser consideradas para el mediano a largo plazo, y no como condiciones prioritarias dentro de la provisión de otras formas de asistencia.

B) SISTEMA ELECTORAL

1. El mínimo requerido para la formación de un partido político deberá ser aumentado. La actual L.E. sólo requiere del establecimiento de una mínima estructura administrativa. Para adquirir el status de partido político, la ley no exige de un grupo de personas para demostrar que se cuenta con un mínimo de apoyo popular. Los partidos políticos con los cuales dialogamos se quejaron que pueden establecerse partidos con el fin de confundir al electorado y diluir el apoyo para el o los partidos mayores. También se nos informó que algunos partidos pueden haber sido formados para convertirse en pequeños negocios, solamente para recibir la parte que les corresponde por el financiamiento público. Esto también reduce el monto disponible para financiar a los partidos mayores que gozan de verdadero apoyo popular. La abundancia de partidos políticos, especialmente si se considera el pequeño

tamaño del electorado, en un sistema de representación proporcional puro como ocurre en Nicaragua, puede también disminuir la posibilidad de conformar una mayoría funcional en la A.N. debido a lo diluido que está la votación entre los numerosos mini - partidos.

Una posible solución a este problema podría ser el requerir de un número mínimo de miembros basado en un porcentaje sobre el número de electores registrados. Esto puede ser problemático, sin embargo, porque durante los años de Somoza básicamente sólo dos partidos existieron, el Liberal y el Conservador. Según la Dra. Zelaya, el derecho para formar fácilmente un partido es considerado particularmente importante en Nicaragua.

Otra posibilidad podría ser la de suspender o eliminar el status legal como partidos políticos a aquéllos que no reciban un porcentaje mínimo de votación o que no obtengan, por lo menos, un asiento en la A.N. El financiamiento de campañas podría también estar basado parcialmente en el fuerza electoral de cada partido. En la actualidad, una alianza de partidos puede recibir una suma cercana a la de un partido pequeño, sobre todo si es la primera vez que la alianza participa. La decisión del CSE en 1990 de dividir el segundo 50% del monto del financiamiento de manera proporcional al número de áreas en las que los partidos inscribieron candidatos, fue buena, puesto que ayudó a reducir el monto de dinero disponible para los partidos con mínima representatividad y lo maximiza con respecto a los otros partidos. Finalmente, aquellos partidos que no reciban cierto porcentaje de la votación podrían ser requeridos para que repongan algún monto del financiamiento que recibieron por parte del Estado para el financiamiento de sus campañas.

El mejor juez para decidir sobre la existencia y continuidad de un partido político es el pueblo mismo, el que, gracias a su voto, elige a los partidos políticos que apoyan y a los que no.

2. Se sugiere que la Ley Electoral sea modificada para obligar al Gobierno a asignar los fondos necesarios para organizar las elecciones. En la actualidad, si el Gobierno no considera el presupuesto presentado por el CSE,

las elecciones simplemente no se llevan a cabo. En el Ecuador , por ejemplo, el Gobierno está obligado por ley a aprobar los presupuestos electorales presentados por el Tribunal Supremo Electoral. El Gobierno tiene autoridad para verificar que el presupuesto haya sido gastado debidamente, pero no puede cuestionar el monto del presupuesto por sí mismo. Sería muy útil para la Ley garantizar un presupuesto para el CSE en años no electorales, como un porcentaje fijo del presupuesto nacional. Este requerimiento ayudaría al CSE en sus esfuerzos para planear y presupuestar en el futuro.

3. Los escrutinios de votos hechos por las JRV's deberían ser válidos y definitivos. La práctica establecida en las elecciones de 1990 de proporcionar una copia oficial del escrutinio final a los fiscales en cada JRV debería también ser formalizada y establecida en la Ley. Si el escrutinio de las JRV's es válido, entonces la única cosa que el CER necesitaría hacer es sumar el total de las actas de escrutinio certificadas de todas las JRV's en cada Región, o realizar un recuento en aquellos casos en que los resultados finales de una JRV fueran impugnados o apelados, y transmitir los resultados al CSE.

Según el CSE, no más del 5% de los cómputos de las JRV's fueron impugnados en 1990. En otras palabras, el 95% restante fue exacto e incontrovertible, y si los fiscales tienen una copia oficial de los resultados, entonces el 5% que fue impugnado será resuelto judicialmente por los CER's, puesto que cualquier número de fiscales tendrán la información de respaldo necesaria para fundamentar sus posiciones.

Es improbable que miles de nicaragüenses que trabajan en las JRV's, bajo la constante vigilancia de miles de fiscales de diversos partidos políticos, puedan ponerse de acuerdo entre ellos para cometer fraude; así mismo, es improbable que los 3 Magistrados de un CER pudieran proveer mayor seguridad, llevar a cabo un cómputo más exacto o establecer la validez o invalidez de una elección, como lo hacen las JRV's.

Permitir que el cómputo de las JRV's quede como válido y definitivo no sólo aumentará la confianza en el proceso, sino que también permitirá que los resultados estén disponibles con mayor rapidez, lo que es importante para la

percepción pública. Un paso adicional sería el de permitir a los CER's, después de contabilizar las actas de las JRV's y resolver las impugnaciones, proclamar los resultados oficiales para Representantes ante la A.N. y para otro tipo de resultados que sean de nivel exclusivamente local, y para los que no existan decisiones pendientes de tomar por el CSE (que no haya impugnaciones).

4. La sección de la Ley Electoral que especifica bajo qué condiciones los resultados electorales pueden ser nulificados requiere de una mayor especificación. La experiencia ha demostrado que una declaración muy genérica de causales puede conducir a problemas en áreas muy sensibles. Las causales exactas de nulidad deberían estar listadas claramente y sin ambigüedades. La parte del art. 189 de la LE que permite que los resultados de una elección para uno o más candidatos sea anulada si se demuestra que un candidato no cumplió con los requisitos necesarios, también debería modificarse. La causal de que si un candidato cumple o no con los requisitos legales para serlo, debería ser verificada y establecida antes de las elecciones, y, por lo tanto, no debería constituir una causal de nulidad de elección.

C) CEDULACION

1. El proyecto para crear un registro civil nacional computarizado, una cédula de identificación ciudadana y una lista permanente de votantes es de una importancia crítica y requerirá de un apoyo internacional coordinado para tener éxito. El proyecto, esbozado en el Sistema Integrado del Estado Civil de las Personas, Cedulación y Padrón Electoral Permanente 1992 - 1994 (Apéndice G), está bien desarrollado y el personal a cargo es profesional y conocedor del trabajo. Desafortunadamente, debido a la falta de recursos y a una dependencia casi total de las donaciones internacionales, este proyecto, que debería ser llevado a cabo en un contexto global, está siendo desarrollado por partes según haya recursos disponibles. En vez de que el proyecto dirija los fondos y las donaciones, la disponibilidad de fondos está guiando al proyecto. Esto se debe a que no hay planes específicos de largo plazo ni presupuestos que normalmente serían utilizados para conducir

un proyecto como éste y , en este caso, para solicitar y coordinar las donaciones internacionales. Para que este proyecto crítico tenga éxito, y eso significa tenerlo completo antes de las elecciones de 1996, debe cambiarse de un enfoque poblado - por - poblado a uno que implique un esfuerzo nacional.

2. El proyecto de cedulaación es grande y complejo y depende de la coordinación y cooperación de todos los niveles de la sociedad nicaragüense, desde la A.N. hasta cada ciudadano en lo particular. También requerirá de sumas significativas provenientes de la ayuda internacional para ser completado satisfactoriamente. Dados estos factores, sería muy útil el proporcionar asistencia técnica a través de expertos regionales en materias de registros civiles nacionales, listas permanentes de votantes y de cedulaación. Un experto como los anteriores debería ser capaz de proporcionar consejo y asistencia basado en la experiencia de otros países de la región que han puesto en práctica proyectos similares (con la sensibilidad y entendimiento de que el CSE ya ha empezado a desarrollar el proyecto, el que se encuentra obstaculizado principalmente por la falta de recursos y no por falta de habilidad). El experto podría también servir como una relación imparcial con los donadores internacionales para coordinar efectivamente los esfuerzos de donación para el proyecto, bajo el contexto de llevar a cabo dicho proyecto sobre una base nacional en vez de uno de ciudad- en-ciudad o de donación- por -donación. Ese experto, trabajando de cerca con el CSE, podría también estar en posición de alertar al CSE o a los donadores internacionales de los problemas potenciales que pudieran surgir.

3. También hay problemas legales que necesitan considerarse para que el proyecto tenga éxito. La Ley de Identificación Ciudadana (LIC) identifica a la nueva cédula como la única forma de identificación para votar. Sin embargo, la Ley Electoral (LE), que es considerada como una ley constitucional, y que reemplaza a la LIC, declara que la forma de identificación necesaria para votar es la Libreta Cívica, que fue expedida en las elecciones anteriores durante los "4 domingos" en los que se desarrolló la lista ad hoc de votantes. La LE también describe el método ad hoc en el que la lista de votantes será desarrollada y anotada en el Catálogo de Electores, que es diferente a la lista permanente de votantes. La LE determina, sin embargo, que el CSE, bajo y previa consulta con el CPP, podrá mejorar

técnicamente el formato, diseño y codificación de los Catálogos de Electores (art. 44 LE). De cualquier manera, la LE tendrá que reformarse para permitir que la cédula sea usada en el proceso electoral, para lo que se requerirá del voto favorable del 60% de la A.N.; dado el estado actual de la Asamblea, se va a necesitar de un esfuerzo grande y concentrado para lograr ese porcentaje.

5. Tal esfuerzo podrá ser llevado a cabo por un grupo de reconocidos juristas nicaragüenses (abogados y jueces) conocedores de las ramas del Derecho Constitucional, Administrativo, Civil y Municipal, los que podrían reunirse junto con un experto electoral regional para producir un conjunto de reformas legales basadas en los parámetros indicados en este reporte. El propósito de reformar la Ley Electoral, el Código Civil, la Ley Municipal y la Ley de Identificación Ciudadana necesitará de un gran apoyo político, por lo que podría considerarse la presencia de un experto político (politólogo) en dicho grupo. El estudio y propuestas deberían publicarse en un folleto que analizara los problemas actuales y las soluciones, así como hacer consciente a la gente de la necesidad por resolver esos problemas. El folleto podría también convertirse en el foco de discusión de varias mesas redondas, que podrían inmiscuir a politólogos, miembros de la A.N., juristas, representantes de organizaciones cívicas, editorialistas y periodistas.

6. Un esfuerzo similar podría llevarse a cabo, pero con un grupo de participantes diverso, para producir y distribuir un folleto y desarrollar mesas redondas entre los alcaldes y miembros de los consejos municipales. El folleto explicaría por qué el proyecto de cedula es importante para todos los nicaragüenses; por qué el registro de las estadísticas vitales es importante para Nicaragua; como la gente nace y muere sólo una vez y a lo largo de su vida no alcanza a tener un ingreso alto, el cobrar cuotas o derechos prohibitivos por el registro de sus estadísticas vitales o por la expedición de copias certificadas no tiene el menor sentido económico; y por el otro lado, como un mayor ingreso (para los municipios) podría generarse si se cobraran menos derechos, porque así un mayor número de personas accederían a ir a registrar sus estadísticas vitales. Por último, también se podrían investigar y presentar otras fuentes de recaudación de ingresos municipales.

Esta reforma podría hacerse en la Ley Municipal, para permitir al CSE establecer una cuota máxima, o que las municipalidades estuvieran de acuerdo en no cobrar por arriba de una cuota pre - fijada. De cualquier modo, tales cambios deberían ser incluidos como parte de una campaña de educación cívica. Una reforma en la que las cuotas estuvieran determinadas, así como una buena cooperación general con las municipalidades, podría también permitir al CSE la utilización de las oficinas de registro que ya existen, en vez de crear una estructura paralela. Al tomar ventaja de una estructura existente y bien establecida, se puede ahorrar una enorme cantidad de dinero y permitir que el proceso se desarrolle con mayor rapidez.

El CSE podría entonces enviar solamente oficiales de cedulación a las oficinas municipales de registro hasta el fin de la fase inicial y luego podría permitir que las municipalidades (con entrenamiento proporcionado por los mismos oficiales de cedulación) se hicieran cargo enteramente de la función a nivel local. Las municipalidades podrían también estar más dispuestas a cooperar con el CSE si ellas supieran que van a jugar un rol destacado dentro del proceso.

7. Durante el encuentro del equipo con la Junta Directiva de la UNO, se informó de la preocupación sobre el control total que el CSE tiene del proceso de cedulación y del desarrollo del registro nacional civil. Esto incluye la autoridad para nombrar a todo el personal y para tomar las decisiones finales sobre todas las materias. Si las municipalidades fueran a jugar un rol más activo en el proceso de cedulación, este tipo de preocupaciones podrían disminuir.

8. Se requerirá de una campaña masiva de educación cívica que supere la situación actual en la que los nicaragüenses, en general, no están acostumbrados a registrar sus nacimientos y muertes. La campaña necesitará explicar por qué cada nicaragüense deberá tener su cédula y cómo obtenerla; convencer a todos aquellos que recibieron documentos falsificados durante la guerra que los tiempos han cambiado y que es importante tanto para ellos

como para Nicaragua, el tener las estadísticas vitales correctas; e informar a la gente cómo es que ellos pueden proceder a obtener los documentos que necesiten.

D) OTROS

1. El Consejo Supremo Electoral y sus organizaciones subordinadas están dirigidas y compuestas por gente profesional y conocedora. El Dr. Fiallos, que es el Presidente, y la Dra. Zelaya, la Secretaria General, que juntos forman la Dirección Superior que administran las operaciones cotidianas, proporcionan una amplia experiencia y habilidad a la organización y constituyen, verdaderamente, dos valores de la misma.

En el corto y mediano plazo, el CSE tiene una buena organización. Sin embargo, al aproximarse al largo plazo, la planeación y organización se vuelven menos certeras. En la actualidad, el CSE está dirigiendo todos sus recursos, tanto monetarios como humanos, al proyecto de cedula en la Costa Atlántica. Parece, sin embargo, que la falta de atención se pagará con lo que ocurra después del proyecto de la Costa Atlántica. Al equipo se le informó que no existe ni presupuesto ni documentos de planeación de largo plazo para el proyecto de cedula en el resto de Nicaragua o para las elecciones de 1996. Las donaciones son constantemente solicitadas, y cuando llega alguna se diseña otro "mini - proyecto". Si la donación no se ajusta a los planes desarrollados, entonces los planes son cambiados para adecuarlos a la donación. El problema es que las donaciones están determinando el curso de los proyectos, en vez de que las necesidades de los proyectos determinen las donaciones. Es posible que la dependencia en los recursos del exterior haya sido originada por una falta de recursos financieros y de apoyo sustancial de la comunidad internacional en el pasado.

Otro factor importante a tomar en cuenta es el actual estado de la economía de Nicaragua. Al equipo se le informó que el desempleo y el sub - empleo es de alrededor del 50%. El país está tratando de recuperarse de 10 años de conflicto armado que sangraron sus recursos, dañaron seriamente su infraestructura y provocó que muchos nicaragüenses dejaran sus hogares y

emigraran a otros países. El país también encara una crisis política y social. Debido a estas difíciles condiciones, Nicaragua no está en posición de enfrentar una elección sin la ayuda internacional, y por esto es fácil ver qué difícil sería para ese país preparar planes de trabajo y presupuestos de largo plazo. Sin embargo, esas mismas circunstancias hacen de la preparación de tales planes y presupuestos las más importantes, para asegurar que las elecciones y otros proyectos sean satisfactoriamente completados y las donaciones sean efectivamente solicitadas y coordinadas.

El equipo recomienda que un grupo de expertos electorales latinoamericanos, conjuntado sobre la base de sus habilidades individuales en preparación de presupuestos, planes de largo plazo y calendarización de elecciones, trabajen con el CSE en el desarrollo de presupuestos y documentos de planeación desde ahora y hasta las elecciones del 96. Con estos materiales de planeación desarrollados, sería entonces aconsejable agrupar a los principales donadores internacionales que estén interesados y empezar así a coordinar las diversas donaciones. El principio guía en el esfuerzo de asistencia deberá tender a desarrollar auto - suficiencia, estabilidad e institucionalización del CSE y del sistema electoral nicaragüense.

2. El equipo preguntó al CSE qué tipo de asistencia buscarían de parte de la USAID. La respuesta inicial fue preguntar cuánto dinero estaría disponible para que ellos pudieran desarrollar un proyecto; y esto parece ser la manera en la que ellos están acostumbrados a solicitar y recibir donaciones.

Específicamente, el CSE expresó las siguientes necesidades:

En el corto plazo (1993), la USAID podría proveer asistencia financiera para completar los proyectos piloto de cedulación en 14 municipios de la Costa del Pacífico. La asistencia podría tomar la forma de materiales de cedulación, como papel de seguridad y láminas, programas de educación cívica, renta y equipo para las Oficinas de Cedulación, salarios para los equipos, compra de vehículos, costos de transporte del staff, y la transportación de las solicitudes de la cédula a Managua y el regreso de las mismas, ya completadas, al lugar de origen. Un mini - proyecto fue desarrollado para presentarse a la UNDP, que cubriera los costos de proporcionar las cédulas a 2 municipios. El costo

total de este propósito fue de \$ 222, 000 dls., y el número estimado de ciudadanos elegibles entre los dos municipios fue de 19, 000. Esto es un promedio de \$ 11.68 por cédula.

El precio por cédula es alto debido a que la tecnología más avanzada y cara fue adoptada porque precisamente ésa fue la donada, en vez de haber desarrollado un sistema menos caro y más simple que el propio país hubiera podido costear. Además, el plan de crear una cadena de computadoras alrededor del país, para acceder y verificar los datos del registro civil y así facilitar la producción de las cédulas, fue hecho a un lado porque la donación sólo incluía el suficiente equipo de cómputo y de producción de cédulas para una oficina en Managua.

En el mediano plazo (1994 - 95), la AID podría ayudar mediante la provisión de ayuda financiera para completar el proceso de cedulación en el resto del país. La asistencia cubriría los mismos rubros mencionados para el corto plazo. El CSE también necesitaría de ayuda para llevar a cabo las elecciones al Parlamento Centro Americano en 1994.

En el largo plazo (1996), la AID podría ayudar con la provisión de materiales para las elecciones de 1996 y apoyos para transporte, salarios y recursos humanos del CSE por día.

Como se pudo ver en los párrafos precedentes, el CSE está en la actualidad interesado principalmente en ayuda financiera directa y material.

3. Las boletas (Apéndice H) podrían ser rediseñadas para hacerlas más pequeñas, manejables y menos costosas de producir. En 1990, la boleta para Presidente y Vicepresidente fue de 18.5" de largo y 8.25" de ancho. Estas enormes boletas representaban a 10 partidos políticos. Para 1996, podría haber un excesivo número de 26 partidos políticos con candidatos registrados, lo cual llevaría, sin cambios, a crear una boleta de cerca de los 3 pies de largo (90 cm.).

Para reducir el tamaño de la boleta, los nombres de los candidatos suplentes, como se describe en el art. 131 de la LE, podrían quedarse afuera de las boletas. Esa información es de una utilidad puramente marginal, y dado que cada votante tiene de 1 a 4 boletas para llenar, y de que está limitado por la ley (art. 141 de la LE) a sólo dos minutos de tiempo para llenar las boletas, sería imposible leer todos los nombres de los candidatos propietarios y mucho menos la lista de los suplentes. Los ejemplos en el Apéndice H son fotocopias reducidas de las actuales boletas electorales. Claramente, las boletas pueden ser significativamente reducidas en su tamaño sin disminuir su calidad o legibilidad. También sería muy útil ordenar a los partidos en la boleta; por ejemplo, si 15 partidos fueran a aparecer en la boleta, ésta podría estructurarse en columnas de 5 partidos por renglones de 3.

Aparte de la gran conveniencia para los votantes, las boletas pequeñas podrían ahorrar grandes sumas de dinero en papel y tinta, y se requerirían, por lo mismo, menos urnas electorales.

Una manera simple de incrementar la seguridad y responsabilidad de las boletas es la de agregar un talonario perforado que esté numerado. De esta forma, es fácil asegurarse que las boletas que lleguen a la JRV sean las mismas que fueron prometidas para esa JRV en particular, y que boletas que fueron contadas al final del día de la elección son las mismas que fueron asignadas a la JRV. En cualquier tiempo, la simple resta de los números consecutivos determinará el número de boletas que han sido utilizadas y de las sobrantes. Al imprimirse los números consecutivos en un talonario (en vez de la boleta misma), que se separa de la boleta cuando se le da a un votante, el secreto del voto no se ve comprometido.

4. Uno de los factores más importantes en el éxito de un proceso electoral es el de tener participantes bien entrenados. Un personal electoral suficientemente entrenado asegura que habrá muy pocos problemas técnicos en el día de la elección. Además, ellos contribuirán a crear una percepción pública más positiva sobre los procesos electorales. Como el desarrollo y organización de los programas de entrenamiento al personal es algo crítico, la

ayuda (tanto técnica como financiera) podría ser proporcionada para desarrollar materiales de práctica y para organizar y poner en práctica sesiones de entrenamiento.

5. Los fiscales, que son los observadores electorales de los partidos, son la mejor forma de seguridad en los procesos electorales. En Nicaragua, se les permite observar en todos los organismos, desde las JRV's hasta el CSE. Al equipo le fue informado, por el Director de Asuntos Electorales, que a los fiscales también se les permite acompañar el recorrido de las boletas y otros materiales electorales desde el CSE hasta su destino final. Los fiscales, como trabajadores electorales, deben ser entrenados para ser efectivos. Los fiscales deben entender los procesos que se desarrollan en el lugar de la votación, el Derecho Electoral así como también sus propios derechos y obligaciones. Una mejor organización y desarrollo en los programas de entrenamiento para los fiscales es algo crítico e importante. La asistencia (tanto técnica como financiera) podría ser proporcionada para elaborar los materiales de entrenamiento así como para organizar y llevar a cabo las sesiones de práctica. También podría proporcionarse asistencia financiera a los partidos políticos, o al menos a los principales, para asegurarse de que puedan enviar a sus fiscales a observar las JRV's.

6. Antes de las elecciones de 1996, será necesario llevar a cabo una campaña de educación al votante (cómo votar, en dónde ir a votar, cuáles son los derechos del votante y sus obligaciones, el secreto del voto etc.) y otra de motivación al votante (por qué es importante votar, por qué debe uno ir a votar etc.). La asistencia técnica y financiera requerida podría ser proporcionada para desarrollar esas campañas, para la preparación y distribución de materiales así como para el trabajo con los medios masivos de comunicación.

7. En países donde el sistema electoral democrático multi - partidista no está arraigado por medio de tradiciones que han existido por mucho tiempo, o en donde hay una fuerte contienda o polarización entre el Gobierno y la oposición, los observadores internacionales pueden jugar un rol clave. Ellos reducen el fraude, la violencia y la intimidación política, y también

pueden mediar en las demandas por fraude, violencia e intimidación de una manera imparcial. Ellos pueden objetivamente certificar los resultados de una elección para beneficio del propio país y para la comunidad internacional, así como elevar la confianza y percepción públicas sobre los procesos electorales. La asistencia financiera para organizar y llevar a cabo misiones de observadores para las elecciones del 96 podría ser provista por los E.U. y por organizaciones internacionales de tipo regional.

(México, D.F. octubre de 1993).