



**MISION DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA  
BOLIVIA  
REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL – 25 DE ENERO DE 2009**

**INFORME PRELIMINAR**

**Participación pacífica y masiva el día del referéndum, aunque se señala la necesidad de diálogo y de fortalecimiento de las instituciones democráticas**

**La Paz, 27 de enero de 2009**

*La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) ha estado en Bolivia desde el 14 de diciembre de 2008 por invitación de la Corte Nacional Electoral (CNE) y el Gobierno de Bolivia. La MOE UE está dirigida por Renate Weber, Miembro del Parlamento Europeo y está compuesta por 64 observadores procedentes de 17 países miembros de la UE, Noruega y Suiza. La MOE UE estuvo acompañada por siete miembros de una delegación del Parlamento Europeo, encabezada por Manuel Medina Ortega, Diputado al Parlamento Europeo, que respalda esta declaración preliminar. Los observadores fueron desplegados en los nueve departamentos de Bolivia para evaluar el proceso electoral en conformidad con los principios internacionales para unas elecciones democráticas. El Día del Referéndum, el 25 de enero de 2009, los observadores visitaron 242 mesas electorales para observar la votación y recuento. La MOE UE está actualmente observando el proceso de consolidación de resultados y permanecerá en el país para observar los restantes aspectos del proceso. Un informe final que contendrá una evaluación general y recomendaciones, se emitirá dentro de los dos meses siguientes a la finalización del proceso electoral. La MOE UE es independiente en sus resultados y conclusiones y se ha adherido a la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, conmemorada en octubre de 2005 en las Naciones Unidas, Nueva York.*

---

**Conclusiones Preliminares**

---

- A pesar de un difícil proceso de elaboración constitucional, y un período de campaña que contribuyó a una mayor polarización en el país, el referéndum se condujo de una manera correcta. Sin embargo, las divisiones políticas han aumentado, lo que exige la reanudación del diálogo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.
- Un elevado número de votantes, y un clima positivo en general, demostraron el claro compromiso del pueblo boliviano con la democracia participativa. Aunque se dieron incidentes esporádicos, los electores pudieron en general ejercer libremente su derecho al voto.
- El marco jurídico general permite la celebración de referenda democráticos y el respeto de los derechos fundamentales garantiza la realización de elecciones de acuerdo a las normas internacionales. La Constitución vigente garantiza las libertades fundamentales y las disposiciones legislativas relacionadas con elecciones están en línea con las normas internacionales. Sin embargo, algunas de las instituciones democráticas clave de Bolivia

*Este comunicado está disponible en inglés y español, pero sólo la versión en inglés es la oficial.*

no pueden funcionar adecuadamente, porque no han sido debidamente constituidas. Esto a su vez se debe a la falta de consenso político en el Congreso, que imposibilita alcanzar la mayoría de dos tercios requerida para la designación de algunos altos cargos institucionales. La falta de designación de los puestos vacantes del Tribunal Constitucional impide el funcionamiento del mismo, limitando la posibilidad de recursos legales en materia constitucional y en el ámbito de los derechos fundamentales.

- Las libertades civiles y políticas, tales como la libertad de circulación, de reunión, de asociación y el derecho de voto están garantizadas por ley. Convendría sin embargo garantizar su respeto efectivo por todas las autoridades y partidos políticos.
- La CNE administró las elecciones de manera en gran medida profesional, transparente e independiente. En general, los preparativos logísticos y técnicos, se llevaron a cabo de manera eficaz y los principales componentes fueron entregados de forma oportuna. Habría sido deseable, sin embargo, una mayor contundencia de esta institución en garantizar el respeto estricto de las normas legales vigentes durante la campaña electoral, y en especial en lo que respecta a la utilización de los recursos públicos.
- La relación de la CNE con algunas Cortes Departamentales Electorales (CDE) se ha caracterizado por continuos desacuerdos. Este es un ejemplo evidente del enfrentamiento político que tiene lugar entre la CNE y las CDEs, en términos de la definición de la autonomía de las CDEs. Diferentes criterios fueron empleados por la CNE y algunas CDEs en las decisiones para suspender determinadas propagandas. Las CDEs de Beni y Santa Cruz tildaron el material educativo de la CNE como parcial y se negaron a facilitar su distribución.
- La calidad del padrón (Registro de Votantes), ha sido motivo de gran controversia en particular desde el último referéndum (10 de agosto de 2008). Las observaciones de la MOE UE en el día del referéndum constitucional indican que sólo un número limitado de votantes se vieron afectados. No obstante, dada la controversia del padrón, una de las garantías principales contra el doble-voto era el uso de tinta indeleble. Desafortunadamente, varias CDEs y observadores notaron diferentes calidades de tinta en todo el país.
- El período de campaña de 60 días se inició el 23 de noviembre, ofreciendo oportunidades tanto a las campañas del 'Sí' y 'No' para presentar sus plataformas. La campaña en general se llevó a cabo en una atmósfera de relativa calma, pero con tensiones subyacentes. Opositores y defensores de la *Constitución Política del Estado* (CPE) pudieron celebrar, salvo excepciones, concentraciones y reuniones sin intimidación o limitaciones a sus libertades de expresión y de movimiento.
- Los medios de comunicación, en conjunto, ofrecieron al público una amplia gama de opiniones políticas, permitiendo a los votantes tomar una decisión informada en el día del Referéndum. Sin embargo, se observó una tendencia de los medios privados favorable al 'No,' mientras que los medios estatales no siempre cumplieron sus obligaciones de información equilibrada, con un sesgo favorable al 'Sí.'

- El proceso electoral se caracterizó por el uso generalizado de la "propaganda institucional" principalmente en los medios de comunicación electrónicos. Esto puede ser visto como un uso de recursos públicos no ajustado a la ley. Aunque no indicaran directamente el sentido del voto, la propaganda pagada por algunas instituciones públicas ha sido mayoritariamente percibida como apoyando la CPE, como indicó en algunas ocasiones la autoridad electoral.
- La MOE UE constató que el proceso de votación y la comprensión general de los procedimientos por parte de los miembros de mesa fueron 'muy buenos' o 'buenos' en el 96 y 94 por ciento de los casos respectivamente.
- En general el proceso de recuento se llevó a cabo de acuerdo con los procedimientos establecidos, con la excepción de algunas observaciones menores. Una medida muy saludable es la publicación de los resultados de la votación por mesa que se está llevando a cabo en la página web oficial de la CNE.

---

### Valoraciones Preliminares

---

#### CONTEXTO POLÍTICO

---

Una vez alcanzado un amplio acuerdo en el Congreso, el Referéndum Constitucional sobre el proyecto de Constitución Política del Estado (CPE) se celebró el 25 de enero. El proceso de reforma constitucional ha sido una demanda largamente esperada en Bolivia, especialmente por parte de muchos de los movimientos indígenas y otras fuerzas sociales del altiplano. En 2005, la elección del Presidente Evo Morales dio un claro mandato para el cambio, al cual siguió la elección de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, lo que abrió el camino a un proceso de redefinición de Bolivia. En este contexto, el actual referéndum supone otro momento decisivo en un largo, conflictivo y en parte violento proceso de cambios constitucionales.

En diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente aprobó una propuesta de nueva Constitución. El proceso de aprobación transcurrió en medio de una situación de inestabilidad, caracterizada por un respeto escaso por importantes normas de procedimiento. De hecho, un cierto número de instituciones democráticas claves de Bolivia no funcionan correctamente debido a la falta de consenso político en el Congreso y la imposibilidad de alcanzar la mayoría de dos tercios requerida para la designación de algunos altos cargos institucionales. La falta de funcionamiento del Tribunal Constitucional es preocupante, ya que limita la posibilidad de recursos legales en materia constitucional y en el ámbito de los derechos fundamentales. Las principales fuerzas de la oposición consideraron el documento como ilegítimo e ilegal. A ello siguió un período turbulento, caracterizado por el diálogo improductivo entre el Gobierno y los Prefectos departamentales, un referéndum sobre estatutos de autonomía (mayo-junio de 2008) y un referéndum revocatorio que confirmó el apoyo al Presidente y los Prefectos de los departamentos de la media luna (agosto de 2008).

Las semanas siguientes al referéndum revocatorio se caracterizaron por ser las más inestables y violentas de los últimos años. Unas 20 personas murieron en los enfrentamientos entre el

Gobierno y opositores. Por consiguiente, conversaciones entre el Gobierno y la oposición tuvieron lugar en septiembre-octubre en Cochabamba, con presencia de observación internacional, incluida la Unión Europea. Las diferentes partes reconocieron la amenaza a la estabilidad general en el país y los debates fueron seguidos por negociaciones en el Congreso. Con el fin de presionar a los políticos en el Congreso, unos 100.000 ciudadanos marcharon desde Oruro a La Paz, exigiendo que se celebrase un referéndum sobre la CPE. El Presidente Evo Morales se sumó a la marcha.

El 21 de octubre de 2008, una mayoría cualificada del Congreso se plegó a esta presión social y aprobó un texto revisado del proyecto de CPE para su presentación ante el electorado. El texto revisado incluyó una serie de importantes compromisos en relación al texto anterior, facilitando la llegada a un acuerdo para celebrar el referéndum entre una parte importante de la oposición política en el Congreso y la mayoría del Movimiento al Socialismo (MAS). Por otro lado, el escepticismo pronto resurgió en los departamentos de oposición. El espíritu de cooperación se evaporó gradualmente a medida que más y más actores políticos dentro de la oposición se distanciaban del acuerdo de 21 de octubre.

El referéndum del 25 de enero se celebró en un ambiente de gran desconfianza entre el Gobierno y la oposición, que está dirigida por cuatro Prefectos y una serie de Comités Cívicos, junto con sus respectivos partidarios en la media luna. Otra de las características del entorno político es la polarización entre zonas rurales y urbanas en numerosas partes del país.

El referéndum del 25 de enero constaba de dos preguntas: la primera se refería a la aceptación o el rechazo del proyecto de CPE, y la otra preguntaba si el tamaño máximo de tierras improductivas debía limitarse a 5.000 o 10.000 hectáreas. A esta última pregunta apenas se le dio atención en la campaña. Los resultados de ambas preguntas son vinculantes si se logra un resultado de quórum de más del 50 por ciento. La votación, que es obligatoria, estaba prevista para celebrarse en 22.049 mesas y 3.702 centros de votación en todo el país.

## **NORMAS INTERNACIONALES**

---

Las referencias internacionales democráticas para buenas prácticas electorales giran principalmente en torno a los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966: *las elecciones periódicas, sufragio universal e igual, el derecho a un cargo público, el derecho al voto; la celebración de elecciones auténticas que permitan la libre expresión de la voluntad del pueblo*. Bolivia es un estado miembro de las Naciones Unidas y es parte de la Convención Americana de 1969 sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 23 proclama los mismos principios mencionados anteriormente. Bolivia ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación Racial y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

---

## MARCO LEGAL

---

El Referéndum Constitucional está regulado principalmente por:

- La Constitución de 1967 (con sus reformas de 1994 y 2004);
- La Ley de Referéndum 2004;
- Las Leyes del 21 de octubre 2008 sobre la interpretación del Artículo 232 de la Constitución y la convocatoria a un Referéndum Constitucional;
- La Ley Electoral de 1999 (modificada en 2005);
- Los reglamentos y resoluciones emitidas por la Corte Nacional Electoral (CNE) sobre la campaña electoral y el día de la votación.

El marco jurídico boliviano proporciona una base correcta para la realización de referenda y elecciones democráticas. La Constitución garantiza las libertades fundamentales y las disposiciones legislativas relacionadas con las elecciones, que en general están en línea con las normas internacionales sobre los procesos electorales. La legislación regula los delitos electorales y el sistema de quejas y apelaciones.

Sin embargo, algunos miembros del Tribunal Supremo ha indicado que, como el Tribunal Constitucional lleva sin funcionar más de un año, debido a la falta del número mínimo de magistrados, todo el proceso para aprobar el proyecto de CPE y de convocatoria de un Referéndum sobre el mismo podría ser inconstitucional. Además, al contrario de lo que se contempla en la Ley de Referéndum (N ° 2769, Cap. III, Art. 9), el Tribunal Constitucional no tuvo la oportunidad de examinar la pregunta del referéndum contenida en la papeleta de sufragio. Por otra parte, más de 3500 casos de todo tipo se encuentran actualmente a la espera de la decisión final del Tribunal Constitucional. Aunque la legalidad de todo el proceso constitucional ha sido cuestionada, ha existido un consenso general entre las partes interesadas que da legitimidad a la celebración del referéndum.

Para el referéndum, los delegados de los partidos políticos, asociaciones cívicas y grupos indígenas pueden cuestionar los resultados siempre que fundamenten sus alegaciones en una de las causas legalmente establecidas para la impugnación. Sin embargo, no existe un formulario separado para las impugnaciones, ya que deben ser consignadas en la hoja de resultados, sin que exista una copia disponible para el demandante: esto no concuerda con las buenas prácticas internacionales. Además, los delegados no pueden hacer un verdadero cuestionamiento a los resultados o la conducción del proceso, pues están limitados a impugnar bajo las determinaciones del artículo 169 de la Ley Electoral que no contempla el fraude o el cambio de los resultados.

De acuerdo con el principio de preclusión, el jurado de mesa electoral es la única autoridad que lleva a cabo el recuento en las urnas. En consecuencia, las CDEs no pueden abrir ninguna ánfora. En caso de errores matemáticos en el acta, las CDEs no pueden modificar los resultados, sin embargo, de acuerdo a la Ley Electoral (Art. 167), si se descubre un error matemático, la CDE puede consignarlo en el acta departamental que envía a la CNE. A la recepción de la misma, la CNE podrá posteriormente cambiar el resultado (Art. 179). Por otro lado, si se demuestra efectivamente que concurrió alguna de las causas legales del artículo 169 para anular el acta, se procederá a repetir la votación de la mesa afectada en el plazo de 15 días.

La Ley Electoral contempla la votación en el extranjero y actualmente existe un proyecto de ley ante el Senado en relación con el mismo. Lamentablemente, éste aún no ha sido aprobado y los bolivianos residentes en el extranjero permanecieron desfavorecidos, ya que no se tomaron previsiones para la votación en el extranjero. Se estima que por lo menos dos millones de bolivianos viven en el extranjero.

## **ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

---

La ejecución del proceso electoral le corresponde a la Corte Nacional Electoral (CNE). Los artículos 225 y 226 de la Constitución describen la CNE y los principales órganos de la Administración Electoral como autónomos, independientes e imparciales. A pesar de poseer esta condición, muchos opositores han puesto de manifiesto su desconfianza hacia la CNE, y algunos seguidores del gobierno han mostrado su falta de confianza hacia algunas CDEs (Cortes Departamentales Electorales). La actual Constitución y la Ley Electoral establecen que la CNE debe estar compuesta de cinco miembros. Cuatro miembros son elegidos por el Congreso, y uno es designado por el Presidente. En la actualidad, la CNE está funcionando sólo con tres miembros, el quórum mínimo para funcionar. El tercer miembro fue designado el 20 de diciembre por el Congreso, solucionando de esta forma una potencial crisis en vistas a la celebración del referéndum constitucional. Uno de los tres miembros es una mujer. En enero de 2008 José Luis Exeni fue nombrado miembro de la CNE por el presidente Morales y posteriormente elegido Presidente.

Subordinados a la CNE, pero con amplia autonomía operativa, se encuentran las nueve Cortes Departamentales Electorales (CDEs). Las CDEs están integradas por cinco miembros: uno designado por el Presidente y cuatro por el Congreso. Su tarea es gestionar el proceso electoral y hacer efectivos los reglamentos y las resoluciones de la CNE a nivel departamental.

Otros órganos electorales establecidos por la Constitución son los jueces electorales, que supervisan el proceso a nivel de recinto electoral, los notarios electorales, que actúan como oficiales de enlace entre la CDE y los recintos electorales y el personal de los recintos electorales.

El hecho de que la CNE tenga en la actualidad sólo tres miembros limita la autoridad de la CNE sobre las CDEs, ya que la ley estipula que se necesitan cinco miembros para poder decidir sobre los delitos electorales cometidos por miembros de las CDEs. La CNE consideró los referéndums sobre autonomía realizados a mediados de 2008 como ilegales, pero no impuso su autoridad para tratar de evitar que se celebraran.

A fin de superar críticas que se dieron en el pasado, la CNE ha emitido nuevas regulaciones que apuntan a mejorar el cumplimiento con garantías tales como actas, ánforas transparentes, mejora de las medidas de seguridad para certificados de sufragio y una mejor tinta permanente para utilizar en el dedo índice. Antes del día del Referéndum, algunas CDEs informaron sobre la mala calidad de la tinta indeleble. Desafortunadamente, estos informes fueron verídicos ya que en algunos recintos electorales en el Día del Referéndum, observadores de la MOE UE notaron las deficiencias en la calidad de la tinta.

Los preparativos logísticos para el Referéndum del 25 de enero se llevaron a cabo según el calendario previsto. Al mismo tiempo, algunos elementos técnicos no se cumplieron, como no cerrar el registro en el padrón 90 días antes del referéndum (Arts. 73 y 101).

Dos millones de folletos comparando la actual Constitución con la propuesta de Constitución Política del Estado - CPE fueron emitidos por la CNE para su amplia distribución en todo el país. La CNE reconoce que ciertos puntos, incluida la religión, la justicia tradicional indígena (justicia comunitaria), el uso y propiedad de los recursos naturales y el reconocimiento constitucional de la coca, quedaron fuera para evitar polémica política. A pesar de que este folleto fue aprobado por la CNE, las CDEs de Santa Cruz y Beni dictaminaron que era parcial y se negaron a distribuirlo. La CNE expresó su desacuerdo con estas CDEs sobre el asunto, pero no tomó medidas adicionales. Esto es una buena muestra del enfrentamiento entre la CNE y las CDEs acerca de los límites que definen su autonomía. Este enfrentamiento también se observó en las decisiones tomadas por la CNE suspendiendo cierta propaganda.

Un motivo de preocupación en el día del Referéndum estuvo relacionado con los actores que tenían el derecho a controlar el escrutinio de las mesas. La Ley de Referéndum de 2004 y la Ley Electoral no son explícitas sobre la participación de delegados de los partidos políticos, asociaciones de ciudadanos, pueblos indígenas o coaliciones en la votación de un referéndum. La Ley Electoral se refiere a su participación en las elecciones pero no en los referéndums. Para aclarar la posición con respecto a las dudas sobre la participación de los delegados de los partidos políticos, asociaciones de ciudadanos, pueblos indígenas o coaliciones de este referéndum, la CNE emitió el 13 de enero una resolución en la que, sobre la base de ciertos artículos del Código Electoral, se contempla la participación de estos actores.

A pesar de estar contemplado en el Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y la CNE, la misión no ha conseguido tener acceso a las sesiones plenarias de la CNE. Al mismo tiempo, la mayoría de los Observadores de Largo Plazo de la MOE UE en los departamentos fueron invitados a observar las sesiones plenarias de la CDE. La transparencia de la CNE hacia los partidos políticos y otros actores interesados debería mejorar, para ser más accesible a consultas durante el proceso electoral.

La formulación de la pregunta contenida en la papeleta de votación no parecía totalmente neutral, y el Tribunal Constitucional no pudo examinarla. Por las razones anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional carecía del quórum necesario.

La CNE no reaccionó de forma adecuada ante muchas posibles infracciones electorales, incluido el presunto uso indebido de los recursos públicos. Aunque el marco jurídico en la materia puede ser insuficiente, esto no puede eximir las autoridades electorales de actuar en este campo.

## **PADRÓN ELECTORAL**

---

Hay 3,891,397 votantes en el padrón de este último referéndum constitucional. En contraste, en el padrón para el Referéndum de agosto de 2008 hubieron 4,047,706 votantes. La calidad del padrón (Registro de Votantes), ha sido motivo de gran controversia en particular desde el último referéndum (10 de agosto de 2008). Las observaciones de la MOE UE en el día del referéndum

constitucional indican que sólo un número limitado de votantes se vieron afectados. No obstante, dada la controversia del padrón, una de las garantías principales contra el doble-voto era el uso de tinta indeleble. Desafortunadamente, varias CDEs y observadores notaron diferentes calidades de tinta en todo el país.

Una cuestión clave en este proceso electoral es la fiabilidad del padrón. Interlocutores de la oposición, la sociedad civil, entre ellos *Bolivia Transparente*, ex miembros y funcionarios de la CNE tienen dudas sobre si el padrón contiene los nombres de todos los bolivianos inscritos para votar en conformidad con el principio "una persona, un voto". A algunos les preocupa que sea la propia configuración del padrón, la que pueda permitir el voto múltiple.

El Código Electoral (*Ley No. 1984, Tit. II, Cap. I, Art. 67*) identifica al Registro Civil como una de las fuentes para el desarrollo del padrón. A su vez, ambos documentos se encuentran bajo la responsabilidad de la Administración Electoral. Si bien la inscripción es obligatoria, el archivo deficiente de documentos revela que el Registro Civil no es necesariamente una fuente confiable de información sobre la población. Muchas personas, por razones de alejamiento físico, carencia de recursos o desconfianza, no se registraron. Esto puede explicar por qué, desde su creación en 1989, el padrón ha tenido una vida paralela y diferente de la del Registro Civil. Además, los archivos del Registro Civil no siempre están disponibles en formato digital, y el número de inscripciones en el padrón suele ser superior al del Registro Civil. En algunos casos, esto puede atribuirse a la falta de transferencia de datos. Las autoridades reconocen que un número importante de ciudadanos tienen el mismo número de documento de identidad.

La calidad del padrón tenía que ser resuelta por la implementación de un programa nacional, iniciado en 2006, denominado carnetización gratuita, que está destinado a documentar de forma gratuita a los cientos de miles de bolivianos que nunca se registraron. Sin embargo, el programa es independiente de la Administración Electoral y se amparó bajo la competencia del Ministerio de Gobierno. Su *modus operandi* ha carecido de transparencia en términos de recopilación de datos y métodos de consolidación. La oposición sospechó del programa de carnetización gratuita, ya que ni la CNE ni la Policía tuvieron control de las actividades del programa.

## **AMBIENTE DE LA CAMPAÑA**

---

El período de campaña de 60 días se inició el 23 de noviembre, ofreciendo oportunidades tanto a campañas del 'Sí' y 'No' para presentar sus plataformas. La campaña en general se llevó a cabo en una atmósfera de relativa calma, pero con tensiones subyacentes. La campaña fue apenas visible en muchas zonas rurales, mientras que la mayor parte de la actividad se concentró en las principales zonas urbanas y a través de periódicos, radio y anuncios de televisión.

Opositores y defensores de la CPE pudieron celebrar, salvo excepciones, concentraciones y reuniones sin intimidación o limitaciones a sus libertades de expresión y de movimiento. Sin embargo, en muchos departamentos, tanto militantes de ambos bandos como el público en general fueron objeto de intolerancia y de presiones sociales, inculcando en ellos un sentimiento de inseguridad. En Pando, los observadores de la UE recibieron informes de ciudadanos que tenían miedo de expresar abiertamente sus opiniones políticas; empleados públicos habrían sido presionados para asistir a actividades de campaña en favor de la CPE al correr el riesgo de perder

sus puestos de trabajo. Así mismo, se informó a los observadores de la UE de que algunos habían perdido sus puestos de trabajo en la Prefectura por participar en la campaña del 'No.' En otros departamentos, los empleados públicos también estuvieron bajo una presión similar para apoyar la campaña del 'No.'

Al mismo tiempo, los enfrentamientos menores entre partidarios y opositores de la CPE a veces se produjeron durante la campaña en el centro de la ciudad de La Paz, Santa Cruz, Sucre y Cochabamba. En las zonas de fuerte oposición a la CPE, los partidarios del voto por el 'Si' dudaron seguir con la campaña debido a que temieron por su seguridad. Y en las zonas que están bajo el control firme del MAS, los opositores a la CPE dudaron de seguir con la campaña por la misma razón. El Vice Presidente Álvaro García Linera (militante del 'Si'), así como la Prefecta de Chuquisaca Sabina Cuéllar (militante del 'No'), tuvieron problemas para viajar libremente debido a grupos que no estaban de acuerdo con sus ideas políticas.

A medida que la polarización entre los dos campos fue aumentando y la campaña se intensificó, se observó un aumento de la utilización de campaña sucia y uso de lenguaje incendiario. Los representantes de ambos bandos tildaron a sus oponentes de mentirosos, terroristas, y enemigos del pueblo boliviano. Las discusiones sobre la confianza en los dirigentes políticos a veces oscurecieron un debate racional sobre el contenido del proyecto de CPE, convirtiendo el referéndum en un voto de confianza en el Gobierno de Evo Morales.

Muchas organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a la difusión de información acerca de la CPE, informando al público sobre el próximo referéndum. Varias organizaciones influyentes presionaron a sus miembros a asistir a concentraciones y emitieron instrucciones directas para informarles de cómo votar. La mayoría de estas organizaciones estaban haciendo campaña en favor de la CPE. Los observadores de la UE señalaron que las instrucciones a menudo implicaban la presión social destinada a influir el comportamiento de los votantes en el día del referéndum.

La MOE UE observó que los recursos públicos fueron extensamente utilizados en la campaña, tanto por los seguidores, como por los opositores de la CPE. Varios ministerios gubernamentales hicieron propaganda claramente en favor de la CPE a través de la radio y televisión y a través de anuncios en los periódicos. La institución estatal REPAC (Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente), que tuvo un mandato de concienciar acerca de la CPE, demostró parcialidad en favor de la CPE. En el mismo día del Referéndum, la publicidad de REPAC favoreciendo la campaña del 'Si' se difundió en la televisión. Las Prefecturas de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca utilizaron recursos públicos en la campaña contra el CPE, mientras que las Prefecturas de Pando, Cochabamba y Oruro contribuyeron a la campaña en favor de la CPE. Los dirigentes políticos en los planos nacional, departamental y municipal utilizaron la inauguración de obras públicas para hacer campaña a favor o en contra de la CPE.

Una ley de agosto de 2008 acabó con el financiamiento público de los partidos políticos. Sin embargo, gran parte del financiamiento de la campaña para del referéndum fue realizada a través de organizaciones de la sociedad civil y aparentemente ambas partes no tuvieron problemas de financiación. Por otra parte, aunque los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas están obligados a publicar informes anuales sobre financiación, no existen reglamentos para las

organizaciones de la sociedad civil, limitando seriamente la transparencia del financiamiento de la campaña.

## COBERTURA DE LOS MEDIOS

---

A lo largo del proceso electoral los medios de comunicación, en conjunto, ofrecieron al electorado en general una amplia gama de opiniones políticas, permitiendo a los votantes la oportunidad de comparar las dos opciones políticas y tomar una decisión informada en el día del Referéndum. No obstante, la campaña del referéndum estuvo significativamente afectada por las continuas tensiones y enfrentamientos verbales entre el Gobierno, en particular el presidente Morales, y los medios de comunicación privados.

El Código Electoral (Art.114 ° al Art.124 °), por lo general establece que se garantizará a los candidatos y a los partidos políticos la igualdad de condiciones de acceso a los medios de comunicación de propiedad estatal a través de la propaganda electoral gratuita. En una desafortunada iniciativa, esta garantía de igualdad de acceso fue suspendida. La Resolución N ° 0201/2008 de la CNE, Art. 7 ° (21 de noviembre de 2008) establece que, "debido a la naturaleza del referéndum [...] no está contemplada la propaganda electoral gratuita en los medios televisivos y radiales del Estado."

En la profunda polarización que actualmente caracteriza a la sociedad boliviana, los medios de comunicación del Estado han sido vistos por la ciudadanía como claramente próximos al gobierno, mientras que la mayoría de los medios de comunicación privados en general se percibieron como apoyando a la oposición. Los resultados de las actividades de monitoreo de medios de la MOE UE confirman este patrón y al mismo tiempo revelan algunas características particulares.<sup>1</sup> No obstante tanto medios de comunicación, estatales como privados, facilitaron el debate público sobre las principales novedades presentadas en la CPE.

Por otra parte, la campaña se caracterizó por el uso generalizado de la "propaganda institucional" principalmente en los medios de comunicación electrónicos. Esto puede ser visto como un uso de los recursos públicos no ajustado a la ley, como se señala en el art. 5 ° de la Resolución del CNE N ° 0201/2008. Aunque no solicitaban directamente un voto por el 'Sí,' las publicidades pagadas por algunas instituciones de Gobierno (incluyendo los Ministerios) han sido mayormente percibidas por las fuerzas de oposición como apoyando la CPE.

El canal de televisión estatal, Televisión Boliviana (TVB), y la estación Radio Patria Nueva, no lograron cumplir sus obligaciones como medios de comunicación públicos y mostraron un claro sesgo a favor de la campaña por el 'Si.' Por otro lado, los medios de comunicación privados más difundidos abiertamente apoyaron la campaña por el 'No.' TVB otorgó el 46% de su información sobre el Referéndum, en los noticieros de la franja estelar, a la campaña del 'Si' y sólo el 4% al 'No.' El restante 50% fue llenado por espacio informativo sobre el proyecto de CPE. Un patrón

---

<sup>1</sup>La unidad de medios de la MOE UE empezó sus actividades de monitoreo el 19 de Diciembre. La MOE UE monitoreo la campaña durante el periodo *Estelar* (de 6 p.m. hasta la media noche), en seis canales de televisión con cobertura nacional: TVB-Canal 7 (canal del estado), Unitel, ATB, Red Uno, PAT y RTP; en cuatro estaciones de radio: Patria Nueva (Radio del estado), Panamericana, San Gabriel y Radio Fides, durante sus programas principales de la noche; y en cuatro periódicos (Los Tiempos, La Razón, La Prensa, El Deber). El monitoreo de medios, qué fue conducido por ocho funcionarios del personal local bajo supervisión del analista de medios, incluye tanto el análisis cuantitativo como cualitativo.

similar fue observado en todos los programas monitoreados del mismo canal de televisión. La radio estatal Patria Nueva mostró una tendencia similar en sus noticieros.

En contraste con los medios estatales, dos de las principales cadenas de televisión privadas, Unitel y ATB, presentaron una cobertura diferente durante sus noticieros. En UNITEL, la campaña del 'No' recibió el 52% de tiempo de propaganda, mientras que la campaña del 'Si' recibió el 4%. En ATB, la campaña del 'No' recibió el 35% y del 'Si' el 22%. Un análisis similar puede hacerse del noticiero de la Radio Panamericana, donde la campaña del 'No' recibió el 35% de tiempo de propaganda, del 'Si' recibió 11%.

La Red Uno y PAT parecen ser ligeramente menos sesgadas desde una perspectiva cuantitativa, aunque ambos favorecieron la posición del 'No.' En sus noticieros, la Red Uno dio el 22% de tiempo de propaganda a la campaña del 'No' y 18% a la campaña del 'Si.' Respectivamente PAT dio 37% a la campaña del 'No' y el 16% al 'Si.' Sin embargo, cabe señalar que desde principios de enero los dos canales de televisión han difundido debates informativos sobre el proyecto de CPE durante su franja estelar. Durante estos debates, exponentes de ambos lados recibieron casi el mismo tiempo.

En cambio, el canal de televisión privado RTP, tiene posiciones claramente próximas al gobierno, en sus noticieros la campaña del 'No' recibió el 7% del tiempo, mientras que el 'Si' recibió 23%. Asimismo, los noticieros presentados por la radio privada San Gabriel mostraron una tendencia similar.

El monitoreo de la MOE UE ha encontrado a los noticieros de Radio Fides, de propiedad de los jesuitas, como los más equilibrados, ofreciendo una cobertura equitativa; el 16% se dedicó a la campaña del 'No' y el 17% a la del 'Si.'

Todos los cuatro periódicos monitoreados ofrecen cobertura favorable a la campaña del 'No'. Dentro de esta cobertura, La Prensa es el más equilibrado (19% al 'No' y 17% al 'Si'), mientras El Deber las más desequilibrada (25% al 'No' y 6% al 'Si'). La Razón dio el 11% a la campaña del 'Si' y 21% al 'No,' mientras que Los Tiempos dio el 11% al 'Si' y el 19% al 'No.'

## **EDUCACIÓN AL VOTANTE**

---

Las actividades de educación ciudadana de las autoridades electorales se centró en describir los procedimientos electorales, en lugar de informar sobre el contenido del proyecto de CPE. La CNE elaboró un folleto esbozando las similitudes y las diferencias existentes entre la constitución actual y el proyecto de CPE, sin embargo, algunas CDEs lo consideraron como propaganda del 'Sí.' Las autoridades electorales difundieron indicaciones de procedimiento al electorado a través de los distintos medios de comunicación, pero pusieron poco esfuerzo para motivarlos a través de programación dirigida al público.

Los observadores de la MOE UE notaron que el electorado experimentó cierta confusión con dos preguntas separadas en la papeleta de votación. El número de votos nulos y en blanco fue considerablemente más alto para la pregunta en el Referéndum Dirimitorio.

El voto comunitario ha sido destacado por varios interlocutores que indican que el principio del secreto del voto podría ser violado, en el sentido que el voto de algunas comunidades rurales se decide de antemano por la asamblea o por el sindicato y durante la votación se establece un control para asegurar que los miembros de la comunidad voten en acuerdo con lo decidido. La MOE UE no observó esta práctica.

## **SOCIEDAD CIVIL Y OBSERVACIÓN ELECTORAL**

---

Si bien la observación nacional está contemplada en el marco legislativo, casi no hubo participación de los grupos de observadores nacionales. Del mismo modo, los partidos políticos, asociaciones de ciudadanos, grupos indígenas y coaliciones no desplegaron un número significativo de delegados para el escrutinio de las elecciones. Una explicación de esta ausencia podría ser que tienen la intención de concentrar sus esfuerzos hacia la observación o escrutinio de las elecciones generales previstas potencialmente para diciembre de 2009.

## **QUEJAS Y APELACIONES**

---

Durante el período de la campaña, la CNE suspendió 22 anuncios televisivos, 19 de las cuales pertenecían a la campaña del 'No.' En total, once fueron suspendidos por ser considerados anónimos, tres por usar fondos públicos, cinco por usar imágenes de niños, dos por ser considerados inmorales, ya que mostraban imágenes de un linchamiento y uno por manchar la dignidad del Presidente de la República declarando que él está dirigido por el Presidente Chávez de Venezuela. Todas las razones mencionadas justifican la suspensión del anuncio. La CDE de Santa Cruz suspendió la promoción de once anuncios televisivos que promocionaban la campaña del 'Si,' por haber sido pagados con fondos públicos.

El Código Electoral establece que la primera autoridad competente para decidir sobre la legalidad de la propaganda es la CDE seguido por la CNE (Art. 121). Sin embargo, la CNE emitió reglamentos de campaña estipulando que tenía derecho de supervisar directamente la propaganda política a nivel nacional. La CNE supervisó, por tanto, la difusión de propaganda política para la campaña del referéndum sin la previa intervención de las CDEs, actuando *ex officio* o después de una queja formal hecha por un partido político, asociación de ciudadanos, grupo indígena o coalición.

Hay varias cuestiones preocupantes en relación con estas suspensiones: 1) la CNE suspendió dos anuncios producidos por la REPAC, una agencia presidencial para promocionar el proyecto de CPE, debido a la malversación de fondos públicos. Sin embargo, estas continuaron siendo emitidas sin la intervención "de oficio" la de la CNE; 2) algunos Ministerios (Agua, Obras Públicas), promocionaron sus actividades a través de propaganda, pagada con fondos públicos, que hacía referencia a artículos del proyecto de CPE. La CNE lo consideró de carácter informativo y no como propaganda; 3) seis denuncias formales referentes a la utilización de recursos estatales para financiar la campaña del 'Si' fueron rechazadas por la CNE sobre la base de que los demandantes no eran delegados oficiales acreditados ante la CNE. Cinco denunciantes pertenecían a una asociación de ciudadanos, AAC, oficialmente acreditada por la CDE de Santa Cruz, y la sexta denuncia fue presentada por un miembro del Congreso.

El pasado mes de julio, un miembro del Congreso de *Unidad Nacional* presentó una demanda contra tres miembros de la CNE: se les acusaba de haber cometido delitos electorales y de haber manipulado el padrón durante el referéndum revocatorio. Posteriormente, la CNE ordenó a las nueve CDEs entregar sus bases de datos para el Registro Civil y padrón a la Corte Suprema de Justicia. Sólo siete CDEs cumplieron y entregaron los documentos a la Policía. El caso está en curso.

## **JORNADA ELECTORAL**

---

La MOE UE observó 228 mesas electorales en las zonas urbanas (56 por ciento) y las zonas rurales (44 por ciento) de los nueve departamentos del país. Observadores de la MOE UE evaluaron el proceso general como “muy bueno” o “bueno” en el 96 por ciento de las mesas electorales observadas, y la comprensión general de los procedimientos de votación por el personal como “muy buena” o “buena” en el 94 por ciento de las mesas electorales. Las actividades de votación comenzaron a las 08:00 en la mayoría de las mesas electorales y se llevaron a cabo en un ambiente tranquilo, ordenado, sin tensiones, y con una alta participación electoral. En general, las mesas electorales se abrieron a tiempo, pero en casi 11 por ciento de las mesas electorales se observó una falta de materiales, incluyendo la tinta indeleble y otros materiales no esenciales. El comienzo de la votación se retrasó en muy pocos casos debido a la escasez de personal electoral.

Delegados de los partidos políticos, asociaciones de ciudadanos y grupos indígenas estaban presentes en el 62 por ciento de las mesas electorales observadas. Representantes del MAS representaron el 48 por ciento de los delegados; el 61 por ciento de los delegados representaron el voto 'Si'. Observadores de la MOE UE notaron la presencia de observadores nacionales en sólo el 4 por ciento de las mesas electorales. Las quejas fueron presentadas y registradas oficialmente en 5 por ciento de las mesas electorales visitadas. La presencia de la propaganda política se observó en 18 por ciento de las mesas electorales, sin embargo, esto puede ser atribuido en la mayoría de los casos a la existencia permanente de pinturas murales.

Los observadores de la UE señalaron que el 53 por ciento de los que habían sido eliminados del padrón no fueron debidamente informados por el personal electoral sobre por qué fueron eliminados y cuál debe ser su próximo curso de acción. A pesar de una percepción general de que los votantes estaban conscientes de cómo llenar la papeleta electoral, se observó que sólo el 64 por ciento de los votos para la pregunta sobre los límites máximos de la propiedad de la tierra se consideraron válidos, frente al 98 por ciento de los votos para el proyecto de CPE.

La disposición de mesas electorales fue suficiente para proteger el secreto del voto, sin embargo, se observó que el electorado fue intimidado en el 3 por ciento de las mesas. El secreto de la votación en general se respetó en el 91 por ciento de las mesas electorales observadas, con algunas excepciones relativas a los votantes que fueron acompañados por personas no autorizadas o fueron instruidos por cualquiera de los delegados o personal electoral sobre la forma de votar. En las mesas electorales, el 86 por ciento del personal seleccionado originalmente había recibido formación. No obstante, en aproximadamente un 18 por ciento de los casos observados, la tinta indeleble se aplicó en el dedo equivocado. La seguridad en las

mesas electorales no siempre estuvo garantizada a través de la presencia de la Policía. En casi el 24 por ciento de los recintos electorales visitados, observadores MOE UE no notaron la presencia de seguridad.

## CONTEO

La mayoría de las mesas electorales cerraron sin incidentes a las 16:00 horas y se observó que los votantes pudieron ejercer su derecho al voto, con sólo casos menores de intimidación reportados. Observadores de la MOE UE calificaron los procedimientos de cierre y escrutinio como "malo" o "muy malo" en casi el 24 por ciento de las mesas electorales visitadas. En casi el 32 por ciento de los cierres observados, el personal electoral no siguió los procedimientos de cierre adecuados, especialmente con respecto a las papeletas y a los *certificados de sufragio*, los cuáles no fueron anulados en el 41 por ciento y 55 por ciento de los casos, respectivamente. El número de votos emitidos no concuerda con el número total de firmas en la lista índice en 18 por ciento de los cierres observados. Esto normalmente fue debido a errores menores y no afectó el resultado global.

En comparación con la votación, los observadores de la UE notaron una mayor presencia de delegados durante los procedimientos de cierre y conteo (91 por ciento de las mesas electorales visitadas). También hubo un aumento en la presencia de observadores nacionales, que se observaron en el 23 por ciento de los cierres visitados. En los casos en que los delegados estaban presentes, todos los delegados firmaron el acta. Se observó que el traslado del acta fue acompañado por personal de seguridad en sólo el 27 por ciento de los casos.

La consolidación de los resultados a niveles de la CDE y la CNE por el momento se lleva a cabo de manera satisfactoria. Los resultados de cada mesa electoral se escanean y se colocan en la página web de la CNE para su conocimiento público, dando transparencia al proceso de consolidación. Hasta ahora, se observaron sólo infracciones menores de procedimiento en la recepción de las actas. La MOE UE continuará observando la consolidación de los resultados.

La MOE UE desea manifestar su agradecimiento al gobierno de Bolivia, la Corte Nacional Electoral y a todos los interlocutores nacionales e internacionales por la cooperación y asistencia recibidas a lo largo de la observación. La MOE UE también expresa su agradecimiento a la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia y a la Organización Internacional para las Migraciones por su apoyo.

Para mayor información, por favor contactarse con:

Andrea Malnati, Experto en Medios: +591 79678716  
Thomas Boserup, Jefe Adjunto de la Misión: +591 79678712

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea  
Hotel Europa  
Calle Tiahuanaco 64  
Casilla 1800, La Paz, Bolivia  
Tel: +591 2900222, Fax: +591 2900035  
Website: [www.eucombolivia.org](http://www.eucombolivia.org)