



TESE DE DOUTORAMENTO EM DIREITO E SEGURANÇA

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa



Universidade Nova de Lisboa

Faculdade de Direito

Tese de doutoramento em Direito e Segurança

“A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa”

Tese de Doutoramento em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Doutorando: **João Domingues**

Orientador: **Professor Doutor Francisco Proença Garcia**

Declaração anti-plágio

Declaro por minha honra que o presente trabalho intitulado “A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa” é resultado da investigação por mim realizada no âmbito da apresentação do projeto de tese do doutoramento em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e que as citações estão devidamente referenciadas nos termos do regulamento desta instituição de ensino.

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Francisco Proença Garcia, meu orientador, pela manifestação de apoio e disponibilidade, pelo aconselhamento e pelo incentivo entusiástico, que contribuíram para o desenvolvimento do trabalho e para a clareza da investigação; pela sua amizade.

Obrigado às cerca de seis dezenas de companheiros, observadores das Missões de Observação Eleitoral, que dedicaram – somadas – 30 horas de pacientes respostas ao meu inquérito, por amizade (bastantes), e por quererem contribuir para a construção de um mundo melhor (todos). Um especial destaque para Marcela Mašková, que teve a paciência de ler e de propor melhoramentos nos inquéritos, e para José Martins da Silva, que contribuiu com importantes sugestões para os casos de estudo.

Ao meu Pai (*in memoriam*) e à minha Mãe, pelo apoio entusiástico e permanente ao longo de toda a minha vida.

De forma incondicional à Liina, pela presença constante e pelo incentivo inteligente, sempre a convencer-me de que seria capaz de mais do que eu próprio acreditava. Agradeço ainda a sua imensa paciência e o amor demonstrados nos meus momentos menos bons. Nunca os meus agradecimentos serão suficientes.

Aos meus filhos (por ordem de chegada) Rafael, Maria Teresa e Nataniel, aos quais retirei muito acompanhamento, atenção e tempo de qualidade. Sim, Nati, agora o papá já pode... Para vós, meus amores, um eterno obrigado. Possa eu ser motivo do vosso orgulho.

À memória de Michel Raymond Urvater, *Docteur ès Sciences* pela Universidade de Lausanne, o meu terceiro avô, que sempre acreditou que um dia eu conseguiria. *En fidèle et affectueuse amitié.*

À minha família mais próxima e aos meus amigos, pela sua confiança e pela disponibilidade que não lhes concedi.

Acrónimos

ACHR - American Convention on Human Rights

AFC - Alliance for Change

AJS - Association des Juristes Sénégalaises

AmCham - American Chamber of Commerce

AMUSI - Acção do Movimento Unido para a Salvação Integral

ANHMS - Association National des Handicapés Moteurs du Sénégal

ANUG - A New and United Guyana

APNU - A Partnership for National Unity

ARENA - Nationalist Republican Alliance (*Alianza Republicana Nacionalista*)

ARPAS - El Salvador Participative Radio Broadcasting Association (*Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador*)

ASRER - Salvadoran Radio Broadcasting Association (*Asociación Salvadoreña de Radiodifusores*)

CAD - Coligação Aliança Democrática

CADEG - Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance

CADHP - Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos

CARICOM - Caribbean Community

CC SCJ - Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice

CDD - Centro para o Desenvolvimento Democrático

CDE - Comissão Distrital de Eleições

CDRV - Commission Départementale de Recensement de Vote

CDU - Congresso dos Democratas Unidos

CEDAW - Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

CENA - Commission Électorale Nationale Autonome

CERD - Convention on the Elimination of Racial Discrimination

CESC - Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil

CEURBE - Centro de Estudos Urbanos de Moçambique

CG - Change Guyana

CIP - Centro de Integridade Pública

CNE - Comissão Nacional de Eleições

CNI - Carte Nationale d'Identité

CNRA - Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel

CNRV - Commission Nationale de Recensement de Vote

COMURES - El Salvador Municipalities Corporation (Civil Registers and Municipality Association)

CONAIPD - National Council for Persons with Disabilities (*Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad*)

COSCE - Collective des Organisations de la Société Civile pour les Elections

COSEF - Conseil Sénégalais des Femmes

CPC - Cadre Permanent de Concertation

CPE - Comissão Provincial de Eleições

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRE - Consortium for Electoral Reforms (*Consortio Reformas Electorales*)

CRPD - Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

CRPH - Centre de Ressources pour la Promotion des Droits des Personnes Handicapées

CSCS - Conselho Superior de Comunicação Social

CTRCE - Comité Technique de Revue du Code Électoral

CVS - Comité de Veille et de Suivi de l'audit du fichier électoral

DAF - Direction de l'Automatisation des Fichiers

DC - Democratic Change (Cambio Democrático)

DGE - Direction Générale des Élections

DPI - Department of Public Information

DS - Salvadoran Democracy (Democracia Salvadoreña)

DUI - National Identity Card (Documento Único de Identidad)

EISA - Instituto Eleitoral para Democracia Sustentável em África

EOM - Election Observation Mission

ERC - Ethnic Relations Commission

EU - European Union

EU EFM - European Union Election Follow-up Mission

EU EOM - European Union Election Observation Mission

EUR - Euro

FAMOD - Fórum das Associações Moçambicanas para Deficientes

FDA - Fixed Date Application

FEDUP - Federal United Party

FMLN - Farabundo Martí National Liberation (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)

FORCOM - Fórum Nacional de Rádios Comunitárias

FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique

FSAPH - Fédération Sénégalaises des Associations des Personnes Handicapées

GABINFO - Gabinete de Informação do Governo

GAUN - Grande Aliança pela Unidade Nacional (Gran Alianza por la Unidad Nacional)

GECOM - Guyana Elections Commission

GNBA - Guyana National Broadcasting Authority

GPA - Guyana Press Association

GPM - Women Parliamentary Group (Grupo Parlamentario de la Mujeres)

GPSU - Guyana Public Service Union

IACAC - Inter-American Convention Against Corruption

IADC - Inter-American Democratic Charter

ICCPR - International Covenant on Civil and Political Rights

ICERD - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

ICESCR - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

ICRMW - International Convention on the Rights of All Migrant Workers and their Families

ICS - Instituto de Comunicação Social

IDEA - Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral

IFES - Fondation Internationale pour les Systèmes Électoraux

INE - Instituto Nacional de Estatística

IRI - International Republican Institute

ISD - Social Initiative for Democracy (Iniciativa Social para la Democracia)

JED - Departmental Electoral Management Board (Junta Electoral Departamental)

JEM - Municipal Electoral Management Board (Junta Electoral Municipal)

JRV - Polling Station (Junta Receptora de Votos)

JVE - Election Oversight Board (Junta de Vigilancia Electoral)

LGBTI - Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex

LJP - Liberty and Justice Party

MAE UE - Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia

MAFE - Mission d'Audit du Fichier Électoral

MAMO - Movimento Alternativo de Moçambique

MASC - Mecanismo de Assistência para a Sociedade Civil

MDM - Movimento Democrático de Moçambique

MISA - Instituto da Comunicação Social para a África Austral

MOE UE - Missão de Observação Eleitoral da União Europeia

MPE UE - Missão de Peritos Eleitorais da União Europeia

MRM - Movimento para a Reconciliação de Moçambique

MSE UE - Mission de suivi électoral de l'Union européenne

NCD - National Commission on Disability

ND - Nova Democracia

NDI - National Democratic Institute

NGO - Non-Governmental Organisation

NI - Nuevas Ideas

NIMD - The Netherlands Institute for Multiparty Democracy

NT - Nuestro Tiempo

OAS - Organization of American States

OCV - Out-of Country Voting

OET - Temporary Electoral Bodies (Organismos Electorales Temporales)

OJM - Organização da Juventude Moçambicana

OLE - Official List of Electors

OMR - Observatório do Meio Rural

ONEL - Observatoire Nationale des Elections

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OVP - Organisation for the Victory of the People

PACTE - Plateforme des Acteurs de la Société Civile pour la Transparence des Élections

PAHUMO - Partido Humanitário Moçambicano

PARLACEN - Central American Parliament (Parlamento Centroamericano)

PCE - Civic Electoral Platform (Plataforma Electoral Ciudadana)

PCN - Party of National Concertation (Partido de Concertación Nacional)

PDC - Christian Democratic Party (Partido Demócrata Cristiano)

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

PDDHH - Human Rights Ombudsperson's Office (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos)

PDM - Partido para o Desenvolvimento de Moçambique

PIDCP - Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PLAGEL - Strategic Plan (Plan General de Elecciones)

PLE - Preliminary List of Electors

PNC/R - People's National Congress/Reform

PODEMOS - Partido Otimista para o Desenvolvimento de Moçambique

PPP/C - People's Progressive Party/Civic

PRP - People's Republic Party

PSC - Private Sector Commission

PSD - Social Democratic Party (Partido Social Demócrata)

PSP - Progressive Salvadoran Party (Partido Salvadoreño Progresista)

RAE - Relatório de Acompanhamento Eleitoral

RENAMO - Resistência Nacional Moçambicana

RLE - Revised List of Electors

RM - Rádio Moçambique

RNES - National Radio of El Salvador (Radio Nacional de El Salvador)

RNPN - National Civil Registry (Registro Nacional de Personas Naturales)

ROE - Relatório de Observação Eleitoral

SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

SIGET - National Bureau of Electricity and Telecommunication (Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones)

STAE - Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

SYNPICS - Syndicat des Professionnels de l'Information Communication

TCI - The Citizenship Initiative

TNM - The New Movement

TSE - Supreme Electoral Court (Tribunal Supremo Electoral)

TVES - Television of El Salvador (Televisión de El Salvador)

TVM - Televisão de Moçambique

UA - União Africana

UMEAO - Union monétaire des États de l'Afrique occidentale

UNAMO - União Nacional Moçambicana

UNCAC - The United Nations Convention against Corruption

UNDP - United Nations Development Programme

URAC - Union des Radios Communautaires

URP - United Republican Party

YCG - Youth Challenge Guyana

Resumo analítico

As Missões de Observação Eleitoral (MOE) desempenham um papel fundamental no acompanhamento e na promoção da integridade dos processos eleitorais em todo o mundo. Essas missões são enviadas por organizações regionais e internacionais, das quais importa destacar a União Europeia (UE), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e, com um papel mais regulador¹ do que interventivo, a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de observar e avaliar a condução de eleições em diferentes países. O propósito principal dessas missões é o de garantir que as eleições sejam justas, transparentes e representativas, contribuindo assim para o fortalecimento dos princípios democráticos.

A influência das MOE não se limita apenas à esfera eleitoral, mas também tem ramificações significativas no edifício político e securitário dos países observados. Esse impacto pode ser explorado em várias dimensões, tais como as da consolidação da democracia, da prevenção de conflitos e da promoção da estabilidade política e da segurança nacional. Neste contexto, é fundamental analisar a forma como as MOE desempenham um papel na sedimentação desses aspetos nos países que as acolhem.

Palavras-chave

Acompanhamento eleitoral, Observações eleitorais, Assistência eleitoral, Consolidação democrática, Estabilidade, *Softpower*, Missões de Observação Eleitoral.

¹ Refira-se, por exemplo, o papel regulador da ONU na elaboração da diretiva que delineou as bases adotadas e em uso na generalidade das entidades observadoras de pleitos eleitorais, em “Support to International Election Observers” *United Nations Focal Point for Electoral Assistance* (2012).

Abstract

Electoral Observation Missions (EOMs) play a key role in monitoring and promoting the integrity of electoral processes around the world. These missions are sent by regional and international organizations, including the European Union (EU), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and, with a more regulatory than interventionist role, the United Nations (UN), with the aim of observing and assessing the conduct of elections in different countries. The main purpose of these missions is to ensure that elections are fair, transparent, and representative, thus contributing to the strengthening of democratic principles.

The influence of EOMs is not only limited to the electoral sphere, but also has significant ramifications on the political and security edifice of the countries observed. This impact can be explored in various dimensions, such as the consolidation of democracy, conflict prevention and the promotion of political stability and national security. In this context, it is essential to analyze how EOMs play a role in consolidating these aspects in the countries that host them.

Keywords

Electoral monitoring, Electoral observation, Electoral assistance, Democratic consolidation, Stability, Soft power, Electoral observation missions.

Índice

1	Parte I – Enquadramento do tema.....	16
1.1	Introdução Geral.....	16
1.2	Questão principal do tema.....	19
1.3	Justificação do tema	20
1.3.1	Relevância Académica.....	20
1.3.2	Importância Política	21
1.3.3	Dimensão Securitária	21
1.4	Objetivos de estudo	22
1.5	Metodologia de investigação do tema sugerido	24
1.5.1	Revisão da literatura	24
1.5.2	Perguntas de investigação	28
1.5.3	Casos de estudo e análise comparativa	29
1.5.4	Pesquisa subjacente	29
2	Parte II – Introdução histórica e conceptual.....	31
2.1	Processos e tipologia dos Sistemas Eleitorais	31
2.2	O quadro jurídico e normativo do processo eleitoral.....	35
2.2.1	Enquadramento conceptual dos quadros jurídicos e normativos	35
2.2.2	“Poder Normativo Europeu” e interesses	37
2.2.3	A utilização de Relatórios de Observação Eleitoral em Processos Judiciais de contestação eleitoral 39	
2.2.4	Observação Eleitoral: Uma Visão Geral.....	40
2.2.5	Utilização de Relatórios de Observação Eleitoral nos Tribunais	40
2.2.6	Implicações amplas para a integridade eleitoral	44
2.2.7	Desafios na utilização dos Relatórios de Observação Internacional em processos judiciais 45	
2.3	As instituições e estruturas de controlo do processo eleitoral.....	47
2.4	A política externa da União Europeia e o <i>softpower</i>	49
2.5	O suporte democrático, a proteção dos Direitos do Homem e o Estado de Direito na União Europeia	54
2.5.1	As MOE enquanto instrumento de consolidação da paz e do Direito Internacional	55
2.5.2	As MOE e o suporte democrático da União Europeia.....	58
2.6	O relacionamento ambivalente entre democracia e pleitos eleitorais	60
2.7	As MOE no quadro das Comunidades linguísticas	64
2.7.1	Enquadramento histórico	65
2.7.2	Operações de Paz e Operações de Consolidação de Paz enquanto novas conceções de segurança alargada a partir de 1990.....	66
2.7.3	Organizações transnacionais de natureza linguística. Conceitos	68
2.7.4	O <i>Softpower</i> nas Comunidades linguísticas.....	68
2.7.5	Objetivos estatutários das Comunidades linguísticas: Enquadramento das Observações Eleitorais	70
2.7.6	Incidências de MOE das Comunidades Linguísticas junto dos países associados.....	74
2.8	A Política de cooperação eleitoral em Portugal.....	76
2.8.1	Portugal nas Missões de Observação Eleitoral.....	77
2.8.2	Enquadramento organizativo	78

3	Parte III – As MOE na promoção da Democracia	81
3.1	A figura do observador eleitoral internacional e a integridade do seu processo de seleção	81
3.1.1	O processo de pré-seleção de candidatos. O caso português.	81
3.1.2	Análise Crítica dos Critérios Quantitativos e Qualitativos de Hierarquização para a Seleção de Observadores Eleitorais	86
3.2	Observação eleitoral Vs. Assistência eleitoral: Distinção conceptual.....	96
3.3	A legitimação das Missões de Observação Eleitoral: Arquitetura e implementação no terreno.....	99
3.3.1	A legitimação das Missões de Observação Eleitoral.....	99
3.3.2	As Missões Exploratórias	100
3.3.3	Os procedimentos para a implementação de uma MOE no terreno	103
3.4	A observação eleitoral enquanto promotora dos países no sistema internacional e impulsionadora das suas dinâmicas económicas	109
4	Parte IV – Análise da coleta de dados.....	119
4.1	A base de dados da UE enquanto recurso complementar de coleta de dados	119
4.2	Estudo comparativos de casos de estudo, relativos ao grau de implementação das recomendações constantes nos relatórios finais das MOE em El Salvador, na Guiana, no Senegal e em Moçambique	120
4.2.1	Edifício Político e Edifício Securitário. Definição conceptual	122
4.2.2	Caso de Estudo: Moçambique	125
4.2.3	Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político e de Segurança de Moçambique.....	159
4.2.4	Caso de Estudo: Guiana	162
4.2.5	Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político da Guiana	202
4.2.6	Caso de Estudo: Senegal	205
4.2.7	Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político do Senegal.....	242
4.2.8	Caso de Estudo: El Salvador	246
4.2.9	Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político e de segurança de El Salvador	278
4.3	Comparação e análise dos dados qualitativos, recolhidos em entrevistas junto de atores das MOE.....	281
4.3.1	Enquadramento metodológico atinente às entrevistas estruturadas	282
4.3.2	Questões do inquérito, Parte 1	285
4.3.3	Questões do inquérito, Parte 2	296
4.3.4	Respostas ao inquérito, Parte 1	305
4.3.5	Respostas ao inquérito, Parte 2	335
5	Parte V – Conclusão	363
5.1	Análise crítica da influência das MOE enquanto promotora dos princípios democráticos	363
5.2	Avaliação crítica relativamente ao sucesso das MOE na promoção de estruturas políticas e securitárias democráticas.....	367
5.3	Identificação de desafios e de limitações das MOE	370
5.4	Proposta de recomendações.....	373
5.5	Síntese conclusiva	379
6	Bibliografia	382
7	Anexos.....	392

1 Parte I – Enquadramento do tema

1.1 Introdução Geral

O papel das Missões de Observação Eleitoral (MOE) consiste em proporcionar apoio ao desenvolvimento das instituições democráticas e aos procedimentos do país observado, bem como ajudar aqueles países no cumprimento do seu objetivo de realização de eleições de elevado padrão. Neste contexto, as MOE realizam uma análise aprofundada do processo eleitoral, providenciando uma avaliação imparcial e fundamentada das eleições, com vista a contribuir, dessa forma, para o reforço da confiança dos eleitores.

Uma missão de observação não interfere no processo eleitoral e não tem autoridade para alterar, melhorar ou corrigir eventuais lacunas ou solicitar alterações durante o processo eleitoral. A missão de observação tem apenas o mandato para recolher e verificar as informações relativas ao processo eleitoral, para analisar as observações e, em seguida, após as eleições, para publicar as suas conclusões.²

Perante um contexto geopolítico internacional em que os Estados, *de per se*, têm vindo a fazer cada vez mais uso de instrumentos de *softpower*, não será de somenos importância realçar a união de esforços que os Estados têm promovido no âmbito da política externa comum da União Europeia. A projeção dos interesses nacionais na esfera global designadamente num quadro multidimensional de crescente complexidade torna-se tarefa difícil quando os Estados laboram numa base individual. Nesse sentido, a União Europeia tem proporcionado novos instrumentos no palco das Nações, tais como os das Missões de Observação Eleitoral, que assumem especial relevância. Estes instrumentos implicam, não raras vezes, um despojamento de um certo nível de controlo sobre questões de natureza tradicionalmente soberana, nomeadamente os da condução da política externa.

Com efeito a UE, enquanto Organização Internacional de charneira, não se poupa a esforços para que os membros que a compõem possam utilizar a sua política externa enquanto caixa de ressonância comum, também se substituindo aos seus membros nas matérias referidas.

² Adaptado a partir de texto disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=652>

Esta dinâmica tem atribuído às MOE da União Europeia um insuspeito atributo de isenção, que em muito beneficia o bloco político europeu, em geral, e os seus componentes, em particular. Se, numa primeira análise os elementos da UE presentes nos países intervencionados não representam os seus países, numa segunda abordagem é possível que o seu desempenho comum acabe por beneficiar cada Estado-membro individualmente – considerando que a Observação eleitoral se salda por um resultado positivo – com impacto no edifício político e de segurança dos países observados.

Cada vez mais parece ser pedra de toque a constatação de acordo com a qual os doadores internacionais prescindem de apoiar autocratas em troca de alinhamentos políticos, optando, em vez dessas manobras típicas da Guerra Fria, pela exigência de democratização progressiva e palpável como condição para apoiar as finanças públicas (COLLIER, P., HOEFFLER, A., 2013).

No mesmo sentido aponta Hyde³ (HYDE, 2011) quando refere que relatórios negativos das MOE já foram vinculados a revoltas domésticas, a revoluções eleitorais, à redução de ajuda estrangeira, à exclusão de fóruns internacionais e a outras formas de sanções internacionais impostas. Ao supra referido, acrescem sinais de importância crescente atribuídos aos relatórios finais das Missões de Observação Eleitoral, os quais, numa evidente superação dos objetivos inerentes àqueles documentos meramente descritivos e, quando muito, orientadores não-vinculativos, já foram utilizados e aceites enquanto elemento de prova em tribunal em processos de contestação eleitoral⁴.

O referido caldo político e jurídico forçou as instâncias europeias a um aprimoramento de ações das suas Missões de Observação Eleitoral levando, nomeadamente, o seu Tribunal de Contas Europeu, a emitir um relatório especial⁵ no qual analisa e recomenda medidas concretas que visam credibilizar e reforçar as MOE por via dos seus relatórios e, sobretudo, por meio de um acompanhamento efetivo pós-eleitoral, leia-se Missões de Acompanhamento Eleitoral.

³ HYDE, S. D. (2011). *The Pseudo-Democrat's Dilemma: why election observation became an international norm*. Ithaca: Cornell University Press, pp 08.

⁴ O caso atípico ocorreu no Quênia, quando o Partido do Presidente Uhuru Kenyatta citou os relatórios da MOE durante as sessões de tribunal, como prova de eleições livres e justas. *In* PSC Report (2014). *Is international election observation credible? Evidence from Organization for Security and Co-operation in Europe missions*. Research & Politics, 1 (2), p. 6. Este assunto é retomado adiante no ponto 2.2.5 Utilização de Relatórios de Observação Eleitoral nos Tribunais.

⁵ Tribunal de Contas Europeu (2017). *Missões de Observação Eleitoral – foram envidados esforços para dar seguimento às recomendações, mas é necessário um melhor acompanhamento*. Relatório Especial, nº 22; União Europeia, Serviço das Publicações.

A observação eleitoral internacional tem o potencial de melhorar a integridade dos processos eleitorais através da dissuasão, expondo irregularidades e fraudes e fornecendo recomendações para a melhoria dos processos eleitorais. Este instrumento promove a confiança do público, a participação eleitoral e a redução do potencial de conflito relacionado com o ato eleitoral. Posto isto, importa compreender qual o efetivo impacto que as MOE deixam nos edifícios políticos e de segurança dos países que solicitam a observação das disputas eleitorais, uma vez que a inexistência destes impactos ditará, inexoravelmente, uma influência limitada e criticável das políticas de ação externa da própria União Europeia na vertente das medidas de *softpower* inerente à suas observações eleitorais.

1.2 Questão principal do tema

A temática sob análise explora a potencial influência mensurável das MOE na estabilidade política e securitária dos países onde estas missões são realizadas. A crescente internacionalização do ideal democrático ao longo das últimas décadas tem testemunhado as MOE tornarem-se elementos centrais na promoção de eleições livres, justas e transparentes, refletindo um compromisso global com a integridade e a legitimidade dos processos eleitorais.

As Missões de Observação Eleitoral constituem uma influência positiva na promoção da democracia dos países que solicitam este instrumento de validação no âmbito da sociedade das nações. Quando mal conduzidas, as MOE podem denegrir o princípio democrático que procuram implementar. Por outro lado, quando solicitadas como forma de obter um “passaporte democrático” para usufruto de benesses económicas, financeiras ou comerciais a jusante, as MOE tenderão a perder credibilidade e a banalizar conceitos democráticos. Procurou-se atender às questões que, antes, durante e, sobretudo, depois da presença das MOE constituem marcos influenciadores dos comportamentos democráticos no edifício político e securitário dos países observados.

O estudo sob o título “A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa” requer a confirmação ou a infirmação quanto à existência de uma influência mensurável das Missões de Observação Eleitoral sobre a sedimentação do edifício político e securitário dos países observados e, existindo, em quais dos seus aspetos esta é mais relevante. A determinação conclusiva deverá justificar a crescente internacionalização do ideal democrático, enquanto princípio subjacente implícito condutor tanto das missões de assistência como de observação eleitoral.

1.3 Justificação do tema

Nos últimos anos, organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE), e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), bem como entidades regionais como a União Africana (UA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), têm intensificado os esforços de observação eleitoral. Esses esforços visam não só monitorizar a regularidade dos processos eleitorais, mas também proporcionar recomendações destinadas a aprimorar sistemas eleitorais, reforçar a confiança pública e mitigar potenciais conflitos.

A literatura sobre observação eleitoral sublinha que a influência das MOE pode manifestar-se em várias dimensões políticas e securitárias. No entanto, a medição da sua eficácia e o entendimento pormenorizado de como estas influências se manifestam continuam a ser áreas de interesse académico e político. Este estudo visa, portanto, investigar a magnitude e os aspetos específicos em que as MOE influenciam a sedimentação dos edifícios políticos e securitários dos países observados.

1.3.1 Relevância Académica

A investigação sobre a influência das MOE ainda está em desenvolvimento, carecendo de análises comparativas robustas que permitam conclusões generalizáveis.

Ao focar-se em casos de estudo específicos e ao adotar uma abordagem comparativa, este trabalho visa contribuir para: (i) o preenchimento de lacunas na literatura. Motivado tanto pela sua natureza iminentemente política, por um lado, como pela sua complexidade social, por outro lado, e ainda dada a sua relativa novidade no seio das Relações Internacionais, subsistem algumas divergências sobre a eficácia das MOE. Este estudo procurará fornecer evidências empíricas que ajudem a esclarecer estas divergências; (ii) a teorização da influência eleitoral. Ao identificar os aspetos onde a influência das MOE é mais pronunciada (por exemplo, na legitimidade eleitoral, na redução de violência, na mudança de legislação eleitoral), o estudo poderá contribuir significativamente para a referida teorização.

1.3.2 Importância Política

Num contexto global onde a promoção da democracia é um objetivo comum, este estudo oferece *insights* práticos para formuladores de políticas e para organismos internacionais, sobre a utilidade e direção futura das MOE. Não será de somenos importância salientar que, à medida que os países procuram alinhar-se com normas democráticas internacionais, a investigação pode fomentar uma maior cooperação e compreensão entre Estados sobre a importância da observação eleitoral.

1.3.3 Dimensão Securitária

A estabilidade política e securitária está frequentemente entrelaçada com a legitimidade eleitoral e a aceitação pública das eleições. As MOE podem desempenhar um papel crucial na mitigação de tensões pós-eleitorais e na prevenção de conflitos. Este estudo pretende, assim, (i) Identificar Mecanismos de Influência, fomentando a compreensão do modo como as MOE contribuem para a estabilidade securitária, com vista ao vital reforço das políticas de paz e segurança, (ii) proceder a uma Avaliação de Impacto, tentando compreender se e como as MOE podem conduzir a uma maior estabilidade a longo prazo nos países observados.

1.4 Objetivos de estudo

O objetivo central do presente estudo tenta dar resposta à questão atinente ao modo como as Missões de Observação Eleitoral da União Europeia, em concreto, influenciam a política e a segurança dos países observados. Optando-se pela apresentação de exemplos concretos e de análise de estudo de caso, foi intento basear o acervo teórico sobre uma fundação forte, fazendo uso de instrumentos e métodos científicos sociais limitantes de margens de erro nas conclusões obtidas.

Essa primeira mira visou a passagem para uma abordagem sobre as implicações dessa influência para a comunidade internacional, com resultante apresentação de recomendações para aprimorar o papel das MOE na construção e na consolidação de sistemas políticos e securitários estáveis e democráticos.

Por fim, procurou-se determinar qual foi a tendência, nos três últimos anos, quanto à inclusão das recomendações exaradas pelas Missões de Observação Eleitoral, no acervo securitário e, ou, político dos países intervencionados.

Neste ponto, e para efeitos de enquadramento lexical, importará aportar esclarecimento sobre o que se entende por “edifício político” e “edifício securitário”.

No contexto jurídico e político, o termo “edifício político” não será uma expressão comum nem específica. No entanto, consideramos que aquela não deixará de ser usada de forma mais ou menos figurativa para se referir à estrutura, à organização e ao funcionamento das instituições políticas e do sistema político de um país. O “edifício político” incluirá, por exemplo, o sistema de governo, a divisão de poderes, o sistema eleitoral, as leis e regulamentos que regem o processo político, bem como as organizações e agências responsáveis por administrar e supervisionar as eleições e a política comum. Importa, assim, como objetivo primeiro, compreender se houve influência *ante* ou pós-eleitoral sobre a infraestrutura legal e institucional que sustenta a política e a governação nos países que solicitaram à União Europeia a implementação das MOE no terreno.

A expressão “edifício securitário” no sentido jurídico também parece trazer em si o anátema de corpo estranho de limitado reconhecimento e de utilização confinada a questões meramente táticas ou estratégicas. No entanto, o termo pode ser interpretado como sendo uma referência a estruturas ou a elementos do sistema de segurança nacional de um país. O sistema de segurança nacional, que engloba uma série de instituições, de políticas e de

práticas que têm como objetivo proteger o Estado e os seus cidadãos contra ameaças internas e externas, pode incluir questões como defesa militar, *Intelligence*, aplicação da lei, políticas de segurança e políticas externas. O “edifício securitário” pode, assim, referir-se à construção ou à consolidação dessas estruturas de segurança, incluindo a legislação, as agências e os mecanismos de segurança, o que não deixará de ser interpretado como um componente do sistema de segurança nacional o qual engloba as medidas, as leis e as instituições relacionadas com a segurança de um país. Saindo do universo estritamente castrense, o “edifício securitário” poderá ser suficientemente poroso para abrigar algumas recomendações resultantes das MOE, facto que procurámos determinar.

A investigação proposta pretende fornecer uma análise aprofundada sobre a influência das Missões de Observação Eleitoral, contribuindo para a compreensão académica e política de como estas missões podem reforçar os ideais democráticos e promover a estabilidade política e securitária. Ao fazê-lo, justifica-se a necessidade de uma abordagem internacional e colaborativa para a promoção da democracia, refletindo um compromisso contínuo com princípios democráticos em todo o mundo.

A relevância deste estudo reside não só na teoria, mas também na prática, oferecendo um conhecimento substancial que poderá guiar futuras políticas e práticas de observação eleitoral. Em última análise, a confirmação ou infirmação da influência das MOE proporcionará uma base sólida para a melhoria dos processos eleitorais e para a promoção da paz e da democracia em termos globais.

1.5 Metodologia de investigação do tema sugerido

1.5.1 Revisão da literatura

Pese embora a existência de uma plêiade de artigos sobre Missões de Observação Eleitoral, revelou-se difícil elaborar uma extensa revisão de literatura que permita compreender as teorias e os modelos existentes sobre as funções e os impactos das MOE, sob o prisma a que nos propomos. É possível, todavia, encontrar literatura académica esparsa, bem como relatórios de missões passadas assim bem como pontuais enquadramentos legais e normativos que regem as MOE. Da literatura considerada para a elaboração desta proposta de tese, poderemos destacar os trabalhos de alguns autores dedicados aos temas a que a tese se propõe abordar, sendo de salientar, em particular os seguintes:

“The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm”⁶, de Susan D. Hyde, examina a ascensão das Missões de Observação Eleitoral e a forma como aquelas se tornaram parte integrante do processo democrático a uma escala global. Hyde aborda a complexidade enfrentada pelos regimes autoritários que procuram legitimar-se através de eleições, mesmo quando a manipulação dos resultados poderia ser uma tentação. Este fenómeno é designado por “dilema do pseudo-democrata”.

A obra investiga o desenvolvimento histórico da observação eleitoral, com um foco particular nas suas implicações para a política internacional e para as práticas de legitimação democrática. A autora usa uma combinação de análises quantitativas e estudos de caso para demonstrar como a pressão internacional tem incentivado eleições livres e justas, mas, outrossim, como governos autoritários podem utilizar observadores internacionais como uma fachada para legitimar eleições fraudulentas.

O trabalho de Hyde oferece uma visão crítica sobre a política global de observação eleitoral, bem como um exame profundo dos desafios que as democracias emergentes enfrentam num mundo que exige cada vez mais transparência eleitoral.

“Rethinking Democratization and Election Observation”⁷. No trabalho de Jon Abbink, é destacável a importância que ele atribui ao papel crítico das MOE. O texto discute

⁶ HYDE, S. D. (2011). *The Pseudo-Democrat's Dilemma: why election observation became an international norm*. Ithaca: Cornell University Press.

⁷ ABBINK, J. (2000). *Introduction: Rethinking Democratization and Election Observation*. Londres: Palgrave Macmillan. p. 1-17.

como aquela prática é implementada a uma escala planetária, questionando a sua eficiência e o seu impacto enquanto mecanismo de validação de processos democráticos.

Abbink argumenta que a observação eleitoral, na qualidade de ferramenta fundamental para a avaliação da autenticidade democrática, necessita de um exame crítico da sua metodologia, dos objetivos e dos resultados entendidos, salientando que “*certainly a theoretical explanation of why elections that seem to be reasonably free and fair do not lead to more democracy and rule of law must draw upon a close analysis of such conditions, as they determine the electoral process and the politics of regime survival*”⁸. O autor procura contextualizar as observações eleitorais dentro das tendências políticas globais e num quadro de desafios contemporâneos. Abbink sugere a necessidade de adaptação da realidade – com especial enfoque na atinente ao continente africano – à nova dinâmica política e social globalizada, combatendo aquilo que ele considera ser uma “amnésia estrutural” que parece, não raras vezes, arreigada dos espíritos de algumas MOE.

“Do Elections Matter for Economic Performance?” elaborado por Paul Collier e Anke Hoeffler⁹, examina a relação entre os pleitos eleitorais e o desempenho económico. Collier e Hoeffler procuram determinar se há um impacto tangível das eleições na economia ou se, pelo contrário, a realização de eleições, só por si, não tem efeito significativo sobre o crescimento ou a estabilidade económica de um país. Para responder a esta pergunta, os autores usam dados económicos e políticos de diversos países ao mesmo tempo que conduzem análises estatísticas rigorosas para identificar tendências e correlações. Uma premissa fundamental é a de que as eleições têm o potencial de influenciar as políticas económicas e, consequentemente, o desempenho económico. Isto pode ocorrer por via de mudanças governamentais ou de alterações na confiança dos investidores e dos consumidores. No entanto, o estudo também considera a possibilidade de que a realização de eleições frequentes e mal administradas possam levar à incerteza política e, assim, prejudicar a economia. Em última análise, os resultados propostos por Collier e Hoeffler podem ter implicações significativas para a discussão sobre o resultado que a interação entre a política e economia pode exercer sobre os devires democráticos.

⁸ Em português: Certamente que uma explicação *teórica* da razão pela qual as eleições que parecem ser razoavelmente livres e justas não conduzem a mais democracia e Estado de direito deve basear-se numa análise atenta de tais condições, uma vez que estas determinam o processo eleitoral e a política de sobrevivência do regime.

⁹ COLLIER, P.; HOEFFLER, A. (2013). Do Elections Matter for Economic Performance? Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 77 (1)

No trabalho “Is international election observation credible? Evidence from Organization for Security and Co-operation in Europe missions” de Max Bader e Hans Schmeets¹⁰, é abordada a questão da credibilidade da observação internacional de eleições. Pese embora o facto de o foco se colocar sobre as missões da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, afigura-se importante o paralelismo que, em termos teóricos se podem fazer com as MOE da União Europeia.

Os autores investigam se a presença e as atividades das missões de observação da OSCE são percebidas como imparciais e se as mesmas apresentam eficácia no objetivo de assegurar processos eleitorais livres e justos. Este estudo é relevante para entender melhor o papel que as organizações internacionais desempenham na promoção de eleições democráticas e na construção da confiança nas instituições políticas. A elevação ou questionamento da credibilidade da OSCE enquanto observador internacional é essencial para a afirmação da sua capacidade de influenciar positivamente os processos eleitorais e, por extensão, a estabilidade e a segurança na região europeia.

No artigo “If not free and fair? Selected African elections and their observation”¹¹ de Stephen Chan de 2018, o autor explora a complexidade das eleições africanas e dos esforços de observação correspondentes. Chan examina alguns casos de eleições realizadas no continente africano para problematizar a ideia de “livres e justas”, comumente utilizada em padrões internacionais de observação eleitoral. Ao fazê-lo, o artigo ilumina os desafios enfrentados nas eleições africanas, incluindo contextos históricos, práticas políticas e as nuances culturais que moldam cada processo eleitoral.

A investigação de Chan sobre observações eleitorais baseia-se na análise de diversas MOE, e tem presentes as respetivas metodologias e a eficácia que atribuem legitimidade aos resultados eleitorais. O texto sugere uma reflexão crítica sobre os padrões empregados pelas MOE, questionando se aqueles são apropriados e se refletem autenticamente a vontade dos eleitores. Por meio desta investigação, Chan contribui significativamente para o debate sobre a democratização, a soberania e o papel das Missões de Observação Eleitoral sobre a governação democrática no contexto africano.

¹⁰ BADER, Max and SCHMEETS, Hans (2014). Is international election observation credible? Evidence from Organization for Security and Co-operation in Europe missions. *Research & Politics*, 1 (2), p. 1-6.

¹¹ CHAN, Stephen (2018). If not free and fair? Selected African elections and their observation. [Webpage] *Democracy in Africa*.

Em “The Cost of Exposing Cheating: International Election Monitoring, Fraud, and Post-Election Violence in Africa”¹², Ursula E. Daxecker, examina a complexa relação entre a monitorização internacional de eleições, a fraude eleitoral e a violência pós-eleitoral no contexto africano. Daxecker discorre sobre como, por um lado, a presença de observadores internacionais pode dissuadir a fraude eleitoral, mas, por outro lado, também pode desencadear violência ao expor aquela fraude. Na sua pesquisa, Daxecker utiliza dados empíricos para explorar casos nos quais a observação eleitoral foi eficaz na deteção de fraudes e questiona se essas descobertas estão correlacionadas com um aumento subsequente da violência.

O estudo aponta para que, embora a fiscalização possa dissuadir a manipulação de votos nalguns casos, a revelação pública de fraude – sem os meios adequados de resolução legal – pode levar a um aumento do risco de conflito. O artigo destaca a importância de mecanismos robustos de mitigação de disputas eleitorais para evitar ciclos de violência, fornecendo *insights* valiosos sobre as dinâmicas pós-eleitorais em ambientes onde as transições para a democracia são frágeis.

“A Framework for the Systematic Study of Election Quality”¹³ de Jørgen Elklit e Andrew Reynolds oferece uma metodologia abrangente para avaliar a integridade das eleições. Fazendo uso estruturado de um conjunto de critérios e de indicadores, os autores sugerem como investigadores e observadores podem sistematicamente medir a qualidade das eleições. A abordagem propõe a análise de diferentes dimensões do processo eleitoral, incluindo o enquadramento legal, o ambiente eleitoral, o processo de votação e a contagem de votos, até à determinação dos resultados.

O realce é colocado sobre a necessidade de considerar tanto os aspetos técnicos como os aspetos políticos das eleições, focando na imparcialidade e na transparência de cada etapa. Este quadro fornece, aos investigadores dedicados às questões da democracia e das organizações internacionais, ferramentas para realizar avaliações profundas da conduta e de justiça eleitoral, contribuindo assim para a promoção de eleições justas e livres globalmente.

¹² DAXECKER, Ursula (2012). The Cost of Exposing Cheating: International Election Monitoring, Fraud, and Post-Election Violence in Africa. [Webpage] Journal of Peace Research, (49).

¹³ ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew (2007). A framework for the systematic study of election quality. [Webpage] Democratization, 12, 24 Janeiro.

O artigo intitulado “Interactions between Elections and Constitution-Building Processes in Fragile and Conflict-affected States”¹⁴, escrito por Underwood, Bisarya e Zulueta-Fülscher, foi apresentado durante o Quarto Diálogo de Edimburgo sobre Construção Constitucional em Pós-Conflito, em 2017. O estudo explora a relação dinâmica entre a realização de eleições e o processo de elaboração constitucional em contextos caracterizados pela fragilidade e por conflitos recentes.

O texto reconhece a importância fundamental de ambos – os processos eleitorais e constitucionais – na reconstrução das bases jurídicas e políticas do Estado. A análise destaca a relevância da sequência temporal e do traçado desses processos para garantir a legitimidade e a estabilidade a longo termo. O artigo também examina o modo como as eleições podem ser utilizadas para legitimar a nova ordem constitucional, reconhecendo também o risco de exacerbarem as tensões em sociedades já divididas. A interação cuidadosa entre o processo de construção da lei fundamental e as eleições é apontada como essencial para alcançar uma paz duradoura e fortalecer o caminho democrático. A pesquisa aborda exemplos práticos e oferece percepções valiosas sobre como os padrões internacionais de eleições podem ser adaptados às realidades pós-conflito, contribuindo positivamente para a estrutura constitucional e para a estabilidade política.

1.5.2 Perguntas de investigação

Considerando que as Missões de Observação Eleitoral da União Europeia procuram implementar práticas democráticas conducentes à estabilidade local e regional, qual é a eficácia mensurável desses esforços? Uma imediata observação permite compreender que, desde que a União Europeia deu início às Missões de Observação Eleitoral, em 1993 – na Federação Russa – várias observações eleitorais foram solicitadas e enviadas para todos os continentes. O que tem motivado o sucesso continuado das mesmas? Quais são os benefícios para os países que solicitam o seu envio? Em que medida as MOE são um instrumento de utilidade biunívoca, sobre as quais impende, também, um papel de *softpower* para a União Europeia?

¹⁴ UNDERWOOD, William; BISARYA, Sumit; ZULUETA-FÜLSCHER, Kimana (2018). Interactions between Elections and Constitution-Building Processes in Fragile and Fourth Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building (2017). Conflict-affected States. In: Fourth Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building, 04 to 05 December 2017, Edinburgh. International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA. p. 24.

Considerando as perguntas suprarreferidas, anteviu-se um cenário para o qual importava fazer uso de métodos analíticos mistos (tanto quantitativos como qualitativos) que as infirmasse ou que as confirmasse. Tendo esse objetivo por base, procurou determinar-se quanto à existência de respostas efetivas às sugestões apresentadas pelas equipas de observação eleitoral, determinando o peso efetivamente exercido sobre o edifício político e de segurança dos países observados.

1.5.3 Casos de estudo e análise comparativa

Para efeitos analíticos que permitam responder aos objetivos da vertente de investigação, foi determinada uma amostra representativa de países que recentemente receberam MOE, tendo, para o efeito, sido consideradas diferentes regiões, sistemas políticos e, quando possível, contextos de segurança díspares. Assim, optou-se pela seguinte amostra: El Salvador, Guiana, Senegal e Moçambique.

Estes quatro países receberam Missões de Observação Eleitoral entre 2019 e 2023, situando-se num período posterior à publicação do Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu¹⁵ que, entre outras, apresentava recomendações ao Serviço Europeu para a Ação Externa no sentido de – a contar de 2018 – assegurar um incremento na dinâmica das MOE e, sobretudo, das Missões de Acompanhamento Eleitoral enquanto instrumento aferidor do grau de implementação das recomendações das MOE.

A partir dos dados coletados e considerada a pertinência para o presente estudo, procedeu-se a uma comparação do conjunto de dados, com vista à obtenção de razões válidas que permitiram, através da integração das recomendações constantes nos relatórios finais das MOE, compreender o impacto que as mesmas exerceram no edifício político, jurídico e securitário daqueles países.

1.5.4 Pesquisa subjacente

Optou-se por uma estrutura de pesquisa mista – *multimetodológica* – combinando o método quantitativo com o método qualitativo para um entendimento robusto do impacto das MOE.

¹⁵ Tribunal de Contas Europeu (2017). Missões de Observação Eleitoral – foram envidados esforços para dar seguimento às recomendações, mas é necessário um melhor acompanhamento. Relatório Especial, nº 22; União Europeia, Serviço das Publicações.

Para a Pesquisa Quantitativa foram elaborados questionários estruturados para recolher dados de uma ampla gama de atores com papéis relevantes ao longo dos pleitos eleitorais, nomeadamente aqueles que mais diretamente testemunharam no terreno o desenvolvimento das ações das Missões de Observação Eleitoral: Observadores de Curta Duração, Observadores de Longa Duração e membros das equipas nucleares.

Para a estruturação da Pesquisa Qualitativa foram realizadas recolhas de dados fazendo uso dos dados qualitativos constantes dos diversos relatórios emanados das Missões de Observação Eleitoral nas suas diversas fases. Assim, foram obtidos elementos crus constantes nos momentos anteriores, no dia e após a decorrência dos atos eleitorais. Esta coleção teve como meta a determinação da efetiva influência – bem assim como o próprio progresso ou retrocesso – e a evolução registada sobre o sistema político e securitário dos países escolhidos, incidentes na suprarreferida amostra composta por El Salvador, Guiana, Senegal e Moçambique.

A comparação na demanda de variações visou sempre estabelecer um princípio de variação no caráter da influência exercida sobre – mas também acatada pelos – países observados, examinando as diferenças sistemáticas entre os casos estudados.

A estrutura ora sugerida permitiu elaborar uma avaliação crítica relativamente ao sucesso das MOE na promoção de estruturas políticas e securitárias democráticas, conducente, por sua vez, à identificação dos desafios e das limitações das MOE, com a subsequente proposta de recomendações de políticas baseadas nas conclusões.

2 Parte II – Introdução histórica e conceptual

2.1 Processos e tipologia dos Sistemas Eleitorais

Tal como refere Reinhold ZIPPELIUS (1997), a história deu origem a uma multiplicidade de Estados. No que refere à soberania, pela razão adjacente, apresenta-se uma pluralidade de pontos de partida para uma tipificação. ZIPPELIUS refere, a título de enquadramento, que podemos encontrar “Estados em que o domínio está concentrado num único indivíduo ou num estrato social restrito, e Estados com uma participação relativamente forte de todo o povo na formação da vontade do Estado; Estados em que o poder se encontra reunido numa determinada classe, e Estados com mínimas diferenças entre as classes ou com uma divisão pluralista dos poderes sociais; Estados totalitários com tendência para uma intervenção reguladora, se possível em todos os âmbitos da vida, e Estados liberais que respeitam, numa medida relativamente ampla, uma esfera de liberdade própria a cada indivíduo”.

Pese embora a eliminação de tipologias de organização de Estados, para o vertente estudo, que não aquelas que se enquadram na última aceção concernente a estados liberais (por oposição aos de matriz autoritária), importa ter presente que, não raras vezes, as Missões de Observação Eleitorais da União Europeia se debruçam sobre realidades recém baseadas em organizações sociais avessas ao respeito das esferas de liberdade próprias aos indivíduos.

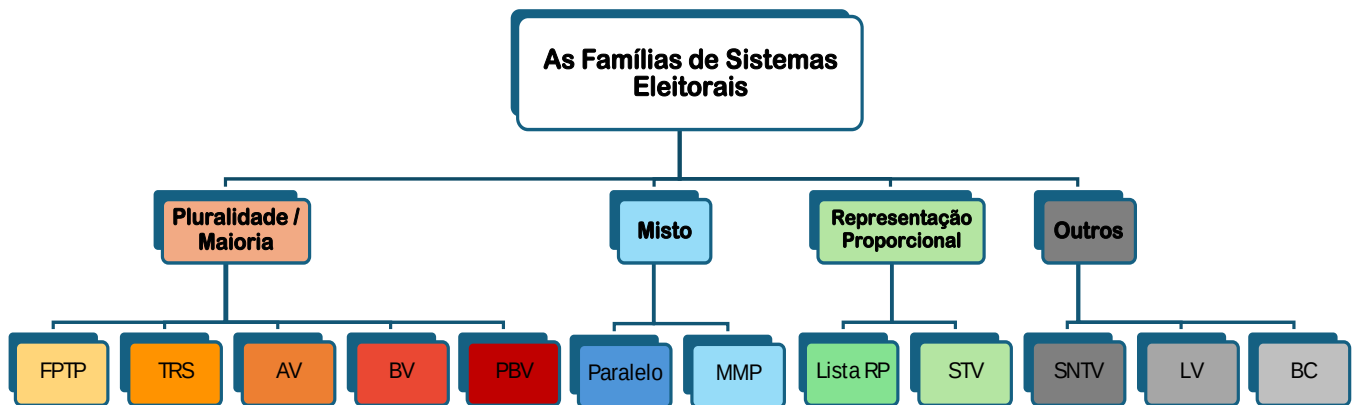
A organização de pleitos eleitorais de modo livre, credível e transparente tem representado um desafio em vários aspetos. Tendo presente que o resultado eleitoral é apenas uma primeira etapa de um logo processo, muito complexo, este é frequentemente decorrente da fragilidade do quadro jurídico e institucional vigente no país, ainda muito instável e incapaz de lidar coerentemente com as inevitáveis contendas entre os diferentes atores do sistema político. Nestes cenários, não é incomum assistir-se a uma certa resistência que se antecipa face a um hipotético e quase inevitável panorama de alternância democrática, imposto pela natureza democrática inerente ao próprio ato eleitoral.

As dificuldades na gestão dos processos eleitorais são, também pela sua diversidade, patentes. Existem diversas tipologias de eleições, cada uma com características e finalidades específicas, podendo seguir diferentes regras e procedimentos, variáveis de acordo com o

país, com o sistema político, apresentando um matiz rico, resultante da diversidade de sistemas eleitorais vigentes.

Se pretendermos subsumir em tipos esta multiplicidade revelam-se aqui desde logo as deficiências dos modos de abordagem tipificadora. Apesar disso, é imprescindível uma tal abordagem, uma vez que destaca as estruturas recorrentes, tornando, desta forma, transparentes os condicionalismos existentes à gestão dos processos eleitorais.

Para se entender o enquadramento dos sistemas eleitorais típicos de cada um dos países adiante estudados, importará, em nossa opinião, procurar apresentar uma tipificação sobre alguns dos aspetos mais fundamentais – porém não exaustivos – relativamente à quantidade e à natureza de alguns sistemas eleitorais.



First Past the Post (Maioria Simples) – FPTP. A forma mais simples de sistema eleitoral de maioria pluralista com uso de distritos uninominais e de votação centrada nos candidatos. O candidato vencedor será aquele que obtiver mais votos do que qualquer outro candidato, mesmo que não seja a maioria absoluta dos votos válidos.

Sistema de duas Voltas – TRS. Um sistema de pluralidade/maioria em que uma segunda eleição é realizada se nenhum candidato atingir um determinado nível de votos, mais comumente uma maioria absoluta (50% + 1), na primeira volta eleitoral.

Voto Alternativo – AV. Um sistema de pluralidade/maioria preferencial centrado no candidato, utilizado em circunscrições uninominais, em que os eleitores usam números para marcar as suas preferências no boletim de voto. Um candidato que obtenha a maioria absoluta (50% + 1) dos votos válidos de primeira preferência é declarado eleito. Se nenhum

candidato alcançar a maioria absoluta das primeiras preferências, os candidatos menos votados são eliminados e os seus votos são redistribuídos até que um candidato tenha a maioria absoluta dos votos válidos restantes.

Voto em Bloco – BV. Um sistema de pluralidade/maioria utilizado em circunscrições plurinominais, em que os eleitores têm tantos votos quantos os candidatos a serem eleitos. A votação é centrada nos candidatos. Os candidatos com o maior número de votos ganham os lugares.

Voto em Bloco Partidário – PBV. Um sistema de pluralidade/maioria, utilizando circunscrições plurinominais, em que os eleitores votam num partido da sua escolha e não escolhem entre candidatos. O partido com mais votos ganhará todos os lugares no círculo eleitoral.

Sistema Paralelo – PARALELO. Um sistema misto em que as escolhas expressas pelos eleitores são utilizadas para eleger representantes através de dois sistemas diferentes, normalmente um sistema de pluralidade/maioria e um sistema de representação proporcional, mas onde os lugares atribuídos pelo primeiro sistema não são considerados no cálculo dos resultados do segundo sistema.

Sistema Misto Proporcional – MMP. Um sistema misto em que todos os eleitores usam um primeiro sistema eleitoral, normalmente um sistema de pluralidade/maioria, para eleger alguns dos representantes para um órgão eleito. Os lugares restantes são então atribuídos a partidos e agrupamentos utilizando um segundo sistema eleitoral – frequentemente o sistema de Representação Proporcional – de modo a compensar a desproporcionalidade da sua representação nos resultados do primeiro sistema eleitoral.

Lista de Representação Proporcional – Lista RP. Um sistema no qual cada partido ou agrupamento participante apresenta uma lista de candidatos para uma circunscrição eleitoral, os eleitores votam num partido, e os partidos recebem lugares proporcionalmente à sua quota-parte geral de votos. Os candidatos vencedores são retirados das listas.

Voto Único Transferível – STV. Um sistema de representação proporcional preferencial centrado no candidato, utilizado em circunscrições plurinominais. Candidatos que ultrapassam uma cota especificada de votos de primeira preferência são imediatamente eleitos. Em contagens sucessivas, os votos são redistribuídos entre os candidatos menos bem-sucedidos, que são eliminados, e os votos excedentes em relação à cota são

redistribuídos pelos candidatos bem-sucedidos, até que seja declarado eleito o número suficiente de candidatos.

Voto Único Não Transferível – SNTV. Sistema de votação de pluralidade em que cada eleitor emite um voto numa circunscrição plurinominal. Os candidatos com mais votos ganham assentos, mas os votos não são transferíveis, limitando a representação proporcional e favorecendo candidatos individuais em detrimento dos partidos.

Voto Limitado – LV. Um sistema eleitoral usado em circunscrições plurinominais em que os eleitores têm mais do que um voto, mas menos votos do que candidatos a serem eleitos. Os candidatos com o maior número de votos ganham os assentos, da mesma forma que no sistema de Voto em Bloco e no Voto Único Não Transferível.

Contagem de Borda Modificada – BC. Um sistema preferencial centrado no candidato, utilizado em circunscrições uninominais ou plurinominais, no qual os eleitores usam números para marcar as suas preferências no boletim de voto, e a cada preferência marcada é atribuído um valor calculado usando a série de divisões 1, 2, 3... Por exemplo, num campo de dez candidatos, a primeira preferência vale um, a segunda preferência vale 0,5, a terceira preferência vale 0,3333, e assim por diante. Estes valores são somados e os candidatos com os totais mais elevados são declarados eleitos.

Face ao exposto, importa sublinhar que as tipologias acima combinadas apresentam o resultado de sucessivas tentativas de aprimoramento da democracia representativa. A democracia representativa pode ser definida, na sua aceção menos depurada, como referindo-se ao sistema político no qual os governantes são eleitos pelos seus cidadãos e considerados, deste modo, como os seus legítimos representantes. Neste ponto cumpre referir que a representação política é a base do modelo democrático, pelo que se conclui – fazendo uso de um silogismo primário – que todos os sistemas políticos que assentam a sua representatividade na vontade expressa pela população, serão democráticos. Pode afirmar-se, todavia – como é do conhecimento geral e como no ponto 2.5 será detalhado (*O suporte democrático, a proteção dos Direitos do Homem e o Estado de Direito na União Europeia*) – que tal asserção está longe de corresponder à realidade.

2.2 O quadro jurídico e normativo do processo eleitoral

Será geralmente entendido que as Observações Eleitorais da União Europeia são, como nos refere o Tribunal de Contas Europeu (2017), norteadas pelos princípios da democracia, do Estado de Direito, dos direitos do Homem, da igualdade de género e das liberdades fundamentais consagrados nos Tratados¹⁶, bem como pelo Acordo de Cotonou¹⁷.

2.2.1 Enquadramento conceptual dos quadros jurídicos e normativos

Com vista à melhor perceção de quanto nos propomos, importa ter presente, de forma sucinta, os conceitos relativos aos quadros jurídico e normativo. Assim, poder-se-á dizer que o quadro normativo se refere ao conjunto de normas e de diretrizes que regulam o comportamento dentro de uma determinada sociedade, organização ou setor. Estas normas podem ser formais, como leis e regulamentos, ou informais, como códigos de conduta e práticas aceites. O objetivo do quadro normativo é estabelecer padrões e expectativas claras para a conduta, assegurar a ordem e promover o cumprimento de determinados objetivos sociais ou organizacionais.

O quadro normativo pode caracterizar-se quanto (i) à abrangência, que inclui tanto normas formais (leis, decretos, portarias) como normas informais (códigos de ética, normas internas); (ii) à flexibilidade, passível de variação de acordo com o contexto, ajustando-se às necessidades específicas de diferentes áreas ou organizações; (iii) ao objetivo, visa a governação eficaz, a conformidade e a orientação de comportamentos.

O quadro jurídico, por outro lado, refere-se especificamente ao sistema de leis e de regulamentações oficiais que são juridicamente vinculativas numa determinada jurisdição. Este sistema é baseado em princípios e em normas estabelecidos através de processos legislativos e judiciais, sendo implementado e interpretado por entidades autorizadas, como tribunais e agências governamentais.

¹⁶ Tratado da União Europeia, artigos 2º e 21º, e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 8º.

¹⁷ O acordo de Cotonou é um acordo de parceria entre a União Europeia e 79 Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), assinado em junho de 2000 e revisto em 2005, 2010 e 2017. Entrou em vigor em 1 de abril de 2003 e o seu termo estava inicialmente previsto para 29 de fevereiro de 2020. A Decisão nº 1/2022 prorroga a aplicação do acordo até 30 de junho de 2023, ou até à entrada em vigor (ou até à aplicação a título provisório) do novo acordo que substitui o Acordo de parceria 2000/483/CE. No seu artigo 9º declara: “o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito e um sistema de governo transparente e responsável fazem parte integrante do desenvolvimento sustentável.”

O quadro jurídico pode caracterizar-se quanto (i) à formalidade, sendo composto por leis e regulamentos formalmente promulgados e aplicáveis legalmente; (ii) à autoridade, sendo estabelecido e aplicado por órgãos legislativos e judiciais, como os parlamentos, os tribunais e as agências de regulamentação; (iii) à obrigatoriedade, sendo vinculativo para todos os indivíduos e entidades dentro da jurisdição, com consequências legais para o não cumprimento; (iv) ao objetivo, com vista a assegurar a administração da justiça, a proteção dos direitos e a manutenção da ordem pública.

Temos, assim, que o quadro normativo abrange tanto normas formais como informais e que pode ser ajustado conforme o contexto específico, enquanto o quadro jurídico é composto exclusivamente por leis e regulamentos formais. As normas, dentro do quadro normativo, podem ser estabelecidas por diversas autoridades, como organizações privadas ou setores específicos, enquanto o quadro jurídico é estabelecido por órgãos oficiais, como parlamentos e tribunais. Estas normas, no quadro normativo, podem não ser juridicamente vinculativas e variam em termos de aplicação e de consequência, servindo mais como diretrizes internas ou sectoriais. Em contraste, as normas no quadro jurídico são obrigatórias, e o seu incumprimento pode acarretar sanções legais. Por fim, refira-se que o quadro normativo busca orientar comportamentos e práticas dentro de contextos específicos para assegurar boa *governança* e conformidade eficazes, enquanto o quadro jurídico visa assegurar a justiça, proteger direitos e manter a ordem social de forma abrangente e obrigatória.

Em suma, enquanto ambos os quadros contêm normas que regulam comportamentos, o quadro normativo é mais abrangente e flexível, podendo incluir normas informais e formais dentro de contextos específicos, sem necessariamente ter força de lei. O quadro jurídico é estritamente composto por leis e regulamentos com autoridade legal e aplicabilidade obrigatória.

O quadro jurídico do processo eleitoral fornece, assim, a base sobre a qual as instituições serão estabelecidas. Geralmente, encontramos-lo na Constituição, nas leis eleitorais e noutras leis orgânicas complementadas pelos códigos eleitorais, por acordos de governo, e por decisões e regulamentos adotados pelas entidades eleitorais. Em geral, “as normas internacionais para as eleições derivam dos direitos políticos e das liberdades fundamentais garantidas pelos instrumentos jurídicos universais e regionais. Estes textos

constituem compromissos políticos e jurídicos relativos ao respeito por normas específicas relacionadas com as eleições”¹⁸.

As estruturas eleitorais podem, se necessário, adotar regulamentos para complementar lacunas jurídicas, imprecisões e omissões legais das leis eleitorais, com vista a assegurar a igualdade entre os candidatos e a regularidade do processo eleitoral. Por sua vez, a estrutura, os poderes, as funções e as responsabilidades dos organismos de gestão eleitoral são definidos no quadro jurídico e institucional de cada país, nomeadamente nas disposições eleitorais constantes no código eleitoral. Refira-se, a este propósito, a imperiosidade de garantir uma absoluta transparência dos textos jurídicos que regem o sistema eleitoral. A clareza, neste patamar, deve ser a pedra de toque regente do quadro jurídico, ao abrigo da realização de eleições democráticas, sem a qual qualquer pleito eleitoral não deixará de ficar sob permanente suspeita.

Não obstante a tendência atual nas democracias estabelecidas e até mesmo nas democracias emergentes que optam pelo desenvolvimento de um quadro jurídico sólido baseado na garantia da integridade do processo eleitoral – do qual resulta a igualdade e a coerência na sua gestão, bem assim como a plena participação informada dos contendores partidários, dos atores da sociedade civil e dos eleitores no processo eleitoral – *grosso modo*, tanto o poder executivo como o legislativo e o judicial concorrem para o esforço e para a constante elaboração e aperfeiçoamento do quadro jurídico e regulatório, devendo sempre serem chamados para a dianteira da lisura do processo eleitoral.

2.2.2 “Poder Normativo Europeu” e interesses

A Convenção de Viena de 1986 sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2021) é um instrumento chave que estende os princípios da Convenção de Viena de 1969, com vista a incluir Organizações Internacionais como atores plenos no direito dos tratados. Aquela estabelece diretrizes sobre a celebração, a aplicação e a interpretação de tratados, além de discorrer da invalidade, do término, da nulidade e da suspensão de tratados, adaptando-se às características específicas das Organizações Internacionais.

¹⁸ De acordo com a segunda edição do Manual de Observação Eleitoral da União Europeia, publicado em 2008, sob chancela da Comissão Europeia.

O propósito fundamental desta Convenção é, como se verifica, garantir um alicerce jurídico para os tratados internacionais que reflita as peculiaridades envolvendo organizações internacionais, sejam essas relações entre organizações ou entre Estados e organizações.

O documento estabelece normas e procedimentos detalhados relacionados com a criação, aplicação, interpretação, emenda, anulação e rescisão de tratados, bem como sobre questões de sucessão de Estados e outras matérias relacionadas. Com o aumento da importância e do número de organizações internacionais – e mesmo com a crescente miríade participativa de organizações internacionais em diversas questões à escala global –, a Convenção procurou oferecer um quadro legal com vista à promoção da cooperação internacional, que fomente a estabilidade legal e que contribua para o desenvolvimento do direito internacional de tratados.

Este tratado representa uma significativa importância para o direito internacional contemporâneo, pois reconhece a agência das organizações internacionais, e proporciona uma sororidade jurídica para as interações cada vez mais complexas no cenário mundial.

Embora a Convenção de 1986 não trate especificamente de Missões de Observação Eleitoral (MOE), a sua relevância para tais missões é indireta, mas fundamental. Com efeito, as Organizações Internacionais, ao participarem em MOE, não raras vezes operam sob a égide de tratados internacionais ou de acordos específicos com Estados onde as eleições são observadas. A Convenção fornece a estrutura legal que rege aquelas relações, assegurando que os compromissos assumidos sejam claros, vinculativos e baseados nas normas internacionais.

Isso confere legitimidade e previsibilidade às atividades das MOE, permitindo que, no concernente àquelas que atuam sob a égide da União Europeia, desempenhem o seu papel na promoção da Democracia e da boa governação, em conformidade com o Direito Internacional, colocando-as num patamar de consonância com um vasto quadro normativo, mas também jurídico.

Nos debates sobre a natureza única da União Europeia como entidade política, como refere RONCERAY (2017), a noção de Manners de “Poder Normativo Europeu” explica o ativismo da UE como sendo um empreendedor de normas e, em última análise, um

fornecedor de Missões de Observação Eleitoral¹⁹. Nas suas palavras, a UE exporta e promove cinco normas principais, todas elas em conjunto com as MOE: (i) a monitorização eleitoral como contributo para a paz [a politização e a fiscalização como contributo para a pacificação de conflitos]; (ii) a democracia; (iii) a liberdade; (iv) os direitos do Homem e (v) o Estado de Direito [ao dissuadir dinâmicas adversas].

O adjetivo “fornecedor” pode carregar em si um aspeto negativo, o que parece ser um estilo retórico que serve o propósito de Manners. Com efeito, a procura da exata definição do termo resulta em: “Que ou aquele que fornece ou se obriga a fornecer certas provisões ou quaisquer mercancias”²⁰. Esta aceção parece ir ao encontro de algumas vozes que, sobretudo no período anterior a 2017²¹, expressavam uma opinião assaz cética face à existência de MOE e, particularmente, à sua real utilidade, intenção e *modus operandi*. A esse propósito, consideremos Judith KELLEY²², que, em 2012, escrevia: “Até mesmo organizações como a UE têm interesses políticos em determinados países, e esses interesses podem interferir com a liberdade das missões de observação”. Por seu turno, Joe CLARK, antigo Primeiro-Ministro do Canadá referiu, em 2006, que “A falta de normalização resultou numa flexibilidade de interpretação que tem minado a credibilidade de algumas missões de observação” (CLARK, Joe; OFOSU, Marianna; VOELLER, Elizabeth, 2006).

2.2.3 A utilização de Relatórios de Observação Eleitoral em Processos Judiciais de contestação eleitoral

A observação eleitoral desempenha um papel crucial na garantia da transparência, equidade e credibilidade dos processos eleitorais em todo o mundo. Ao documentar e relatar os processos eleitorais, os observadores eleitorais fornecem avaliações que podem apoiar a manutenção de padrões democráticos. Uma utilização notável destes relatórios é nos processos judiciais onde os resultados das eleições são contestados. Este subcapítulo pretende demonstrar a forma como os Relatórios de Observação Eleitoral (ROE) têm sido, pontualmente, apresentados enquanto elementos de prova em tribunais para contestar

¹⁹ MANNERS, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, nº2, pp 235-258.

²⁰ Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2024, <https://dicionario.priberam.org/fornecedor>.

²¹ Data marco, na nossa opinião, a partir da qual o Tribunal de Contas Europeu traçou a necessidade imperativa de estruturar as MOE de modo mais credível e com instrumentos

²² Judith KELLEY, “The Good, the Bad and the Ugly. Rethinking Election Observation”, *IDEA Papers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

resultados eleitorais, proporcionando um exame de três casos significativos e das implicações mais amplas para a integridade eleitoral.

2.2.4 Observação Eleitoral: Uma Visão Geral

A observação eleitoral envolve a monitorização e o relato detalhado sobre a condução das eleições por observadores independentes, os quais avaliam vários aspetos do processo eleitoral, incluindo o ambiente de campanha, os procedimentos de votação, a tabulação dos votos e o quadro jurídico geral que rege o ato eleitoral.

Os observadores seguem uma metodologia estruturada ao compilar os seus relatórios, garantindo um relato detalhado e imparcial do processo eleitoral. As suas rigorosas conclusões podem sublimar tanto os pontos fortes como as fraquezas nos sistemas eleitorais, redundando, com base nesse mesmo moto de imparcialidade, num inevitável reforço da confiança nos processos democráticos ou, por outro lado, na revelação de áreas que necessitam de reforma.

2.2.5 Utilização de Relatórios de Observação Eleitoral nos Tribunais

Uma das funções mais críticas dos ROE é o seu papel nos processos judiciais em situações extremas, nas quais os resultados das eleições são contestados. A questão que neste ponto se apresenta é, precisamente, procurar determinar se os tribunais confiam nos Relatórios de Observação Eleitoral, outorgando-lhes a crédito enquanto elemento de prova credível com vista a contribuir para avaliar se uma eleição foi conduzida de forma justa e em conformidade com as leis e normas relevantes.

Seguidamente serão apresentados exemplos significativos onde os ROE tiveram um papel fundamental em disputas legais ou administrativas sobre resultados eleitorais.

1. Eleições Presidenciais de 2007 no Quênia²³

As eleições presidenciais de 2007 no Quênia proporcionaram um exemplo seminal de como os ROE podem ser instrumentais em processos judiciais que contestam resultados eleitorais.

A eleição, realizada a 27 de dezembro de 2007, viu o então presidente Mwai Kibaki ser declarado vencedor sobre o seu principal adversário, Raila Odinga. Após o anúncio, o Quênia mergulhou em violência generalizada, com alegações de fraude eleitoral a contribuir significativamente para os distúrbios.

A Missão de Observação Eleitoral da União Europeia destacada para o Quênia emitiu um relatório onde constavam numerosas irregularidades e casos de má conduta. As conclusões críticas incluíam:

- Discrepâncias entre os resultados reportados e os observados nas assembleias de voto.
- Problemas com o processo de contagem na Comissão Eleitoral do Quênia (ECK).
- Evidência de manipulação e fraude de votos.

Tanto a rigorosa metodologia da MOE UE como a documentação abrangente proporcionaram um relato robusto relativo ao processo eleitoral disputado. Estas conclusões foram amplamente citadas nos média e por atores políticos tendo, igualmente, sido incluídas como parte das narrativas legais que contestavam os resultados eleitorais.

Na sequência, a Comissão Kriegler, estabelecida para investigar a eleição e a violência subsequente, referiu-se extensivamente ao relatório da MOE UE. As conclusões da Comissão corroboraram as alegações de manipulação eleitoral significativa, levando a um consenso político e jurídico mais amplo sobre a necessidade de uma reforma eleitoral

²³ A Missão de Observação Eleitoral da União Europeia recebeu um convite do Governo do Quênia e da Comissão Eleitoral do Quênia para acompanhar as eleições de 2007. A Missão chegou ao Quênia a 14 de novembro e começou a acompanhar as eleições no mesmo dia. Alexander Graf Lambsdorff liderou a equipa da MOE UE, composta por 152 observadores dos Estados-Membros da UE. Neste processo, os observadores regeram-se pelas normas internacionais e regionais em matéria de eleições. Os observadores visitaram 752 mesas de voto no dia das eleições. A MOE UE era composta por 94 observadores de curta duração e 38 observadores de longa duração provenientes de 26 Estados Membros da UE. As mesas de voto abrangeram todas as províncias do Quênia para observar e avaliar todo o processo eleitoral. A MOE UE também permaneceu no Quênia após as eleições para observar os desenvolvimentos pós-eleitorais. No seu ROE, a MOE UE concluiu que as eleições gerais de 2007 não representaram a vontade geral do povo nem cumpriram as normas regionais e internacionais exigidas para eleições democráticas. (*European Union Election Observer Mission* 2008)

substancial no Quênia. O resultado consistiu na implementação de reformas extensivas, das quais se destacam a criação de um novo órgão eleitoral – a Comissão Eleitoral Independente e de Fronteiras (IEBC) – e a adoção de uma nova Constituição em 2010.

2. Eleições Presidenciais de 2010 na Costa do Marfim

Outro exemplo significativo onde os ROE desempenharam um papel crucial na contestação dos resultados eleitorais, encontramos-lo nas eleições presidenciais de 2010 na Costa do Marfim.

Estas eleições colocaram o então presidente Laurent Gbagbo contra o contendor Alassane Ouattara. Após a segunda volta de votação, a 28 de novembro de 2010, a Comissão Eleitoral Independente (CEI) declarou Ouattara vencedor. Todavia, o Conselho Constitucional, alegando fraude eleitoral no norte do país, anulou os resultados de várias regiões e declarou Gbagbo o vencedor.

A Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim²⁴ (UNOCI), que tinha um mandato para certificar os resultados eleitorais, emitiu um relatório que documentava irregularidades significativas no processo eleitoral. As conclusões principais incluíam:

- Evidência de intimidação e violência, particularmente nas regiões do sul controladas por apoiantes de Gbagbo.
- Discrepâncias no processo de contagem a favor de Laurent Gbagbo.
- Uma avaliação abrangente que favorecia a vitória de Ouattara como resultado legítimo.

Este relatório da UNOCI foi crucial na formação da resposta da comunidade internacional. A União Africana, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e outros atores internacionais confiaram sustentadamente nas conclusões da UNOCI, na afirmação de que Alassane Ouattara se apresentava como presidente legítimo. A recusa de Gbagbo em ceder levou a um conflito prolongado, que escalou para uma crise total, a qual exigiu uma intervenção militar internacional para ser resolvida.

Na esfera jurídica, o relatório da UNOCI forneceu uma base crítica tanto para os argumentos legais nacionais quanto para os internacionais que apoiavam a presidência de

²⁴ A UNOCI era a Força de manutenção da paz das Nações Unidas na Costa do Marfim.

Ouattara. Gbagbo foi preso e extraditado para o Tribunal Penal Internacional (TPI) para enfrentar diversas acusações²⁵, incluindo as decorrentes da violência pós-eleitoral.

3. Eleições Presidenciais de 2008 no Zimbabué

A eleição presidencial de 2008 no Zimbabué é outro caso onde os ROE foram capitais como instrumento de contestação dos resultados eleitorais. O pleito ocorreu num contexto de grave crise económica e política. A primeira volta de votação em março de 2008 não produziu um vencedor absoluto, levando a uma segunda volta entre o então presidente Robert Mugabe e o líder da oposição Morgan Tsvangirai.

Numerosas missões de observação eleitoral, incluindo as da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e da União Africana (UA), documentaram irregularidades generalizadas, que incluíam:

- Violência sistémica e intimidação contra apoiantes da oposição.
- Processos lacunares de registo de eleitores.
- Irregularidades na contagem e tabulação dos votos.

O relatório da SADC, em particular, foi contundente, classificando o ambiente eleitoral como desfavorável para a realização de eleições livres e justas. O relatório da UA ecoou estes sentimentos, destacando graves abusos dos direitos humanos e má conduta eleitoral.

Estes relatos desempenharam um papel decisivo nas disputas legais e políticas que se seguiram. Tsvangirai retirou-se da segunda volta, citando a violência contra os seus apoiantes, que foi corroborada pelos relatórios dos observadores. O período subsequente viu uma intensa diplomacia regional, com a SADC e a UA a utilizarem os seus relatórios para pressionar Mugabe a entrar num acordo de partilha de poder com Tsvangirai, levando à formação de um Governo de Unidade Nacional (GNU).

²⁵ Gbagbo foi acusado de cometer crimes contra a humanidade, associados à violência eleitoral ocorrida entre dezembro de 2010 e abril de 2011, na qual milhares de pessoas morreram e pelo menos meio milhão foram deslocadas. A violência foi mais intensa nas cidades de Abidjan, no sul do país, e Duekoué, no Oeste. Em janeiro de 2019 o ex-líder ficou livre de todas as acusações e teve libertação imediata porquanto os promotores não tiveram provas suficientes para determinar responsabilidade sobre crimes contra a humanidade, assassinato, violação e outras formas de violência sexual e perseguição.

2.2.6 Implicações amplas para a integridade eleitoral

A utilização dos ROE em processos judiciais tem implicações mais amplas para a integridade eleitoral, reforçando o papel da observação eleitoral na promoção de eleições globalmente justas e democráticas. Emergiram vários aspetos-chave:

1. Reforço da credibilidade e da responsabilidade judicial

Os ROE fornecem aos tribunais fontes de prova bem documentadas e imparciais que aumentam a credibilidade dos processos judiciais. Ao confiarem nestes relatórios, os tribunais podem tomar decisões mais informadas que estão alinhadas com os padrões internacionais para eleições democráticas. Tal resulta no aumento da confiança pública sobre o sistema judicial enquanto árbitro imparcial em disputas eleitorais.

2. Promoção de reformas eleitorais

As conclusões constantes nos ROE destacam com alguma frequência questões sistémicas dentro dos quadros eleitorais que precisam de ser abordadas. Os desafios legais baseados nestes relatórios podem catalisar reformas eleitorais mais amplas, como sucedeu no Quênia e na Costa do Marfim. As reformas podem incluir a reestruturação das comissões eleitorais, a modificação dos quadros jurídicos, a melhoria dos processos de registo de eleitores e o aumento da transparência na contagem e na tabulação de votos.

3. Supervisão internacional e pressão

Os relatórios internacionais sobre as eleições amplificam o escrutínio dos processos eleitorais, especialmente em países com historial de eleições fraudulentas. A comunidade internacional, tirando partido destes relatórios, pode exercer pressão sobre os governos nacionais para garantir eleições livres e justas. Esta pressão pode ser diplomática, envolvendo sanções, ou de apoio, oferecendo assistência técnica para reformas eleitorais.

4. Proteção dos direitos dos eleitores

Os ROE desempenham um papel fundamental na proteção dos direitos fundamentais dos eleitores, documentando abusos e irregularidades que prejudicam o processo eleitoral. Nos litígios judiciais, estes relatórios garantem que as queixas dos eleitores são resolvidas e que as eleições refletem a verdadeira vontade do povo. Esta proteção dos direitos dos eleitores é crucial para a construção e para a manutenção da governação democrática.

2.2.7 *Desafios na utilização dos Relatórios de Observação Internacional em processos judiciais*

Apesar da sua importância, surgem vários desafios na utilização dos relatórios de observação eleitoral no âmbito judicial com vista à contestação eleitoral.

1. Legitimidade e reconhecimento

Para que os ROE sejam eficazes em processos judiciais, a sua legitimidade e reconhecimento pelos tribunais nacionais são fundamentais. Nalguns casos, os governos podem questionar a imparcialidade ou a credibilidade dos observadores internacionais, especialmente se as conclusões forem críticas. Para ultrapassar estes desafios, as missões de observadores devem adotar metodologias sólidas e elaborar relatórios transparentes que possam resistir ao escrutínio jurídico.

2. Acesso aos relatórios dos observadores

Garantir o acesso atempado e sem restrições aos relatórios dos observadores internacionais é crucial para a sua utilização efetiva em disputas legais. Nalguns contextos os governos podem restringir a divulgação destes relatórios, impedindo a sua utilidade em processos judiciais. A defesa do acesso livre aos ROE e a implementação de estratégias de disseminação mais alargadas por parte das MOE podem mitigar este desafio.

3. Transparência na independência judicial

A eficácia dos ROE em contextos legais depende da independência do poder judicial. Nos países onde o poder judicial está comprometido ou carece de independência, o impacto dos relatórios dos observadores pode ser erodido. O reforço da independência do poder judicial é, por conseguinte, fundamental para a utilização efetiva dos relatórios dos observadores internacionais em eleições contestadas.

4. Provas complementares

Pese embora o facto de que os ROE se apresentam como elemento de prova inestimável, os mesmos são normalmente mais eficazes quando utilizados em conjunto com outras formas de prova, tais como os depoimentos dos eleitores, os relatórios dos meios de comunicação social e os elementos fornecidos por grupos de observadores nacionais. Uma abordagem abrangente que integre múltiplas fontes de provas aumenta a solidez das contestações legais aos resultados eleitorais.

Notas conclusivas

Os Relatórios de Observação Eleitoral provaram ser ferramentas instrumentais nos processos judiciais que contestam os resultados eleitorais, fornecendo provas credíveis e independentes que podem fundamentar as alegações de más práticas eleitorais. Os casos do Quênia, da Costa do Marfim e do Zimbabuê ilustram a forma como os ROE podem influenciar os resultados jurídicos e políticos, promovendo a integridade eleitoral e a governação democrática.

Persistem, todavia, desafios que possam garantir a utilização efetiva destes relatórios nos tribunais, incluindo questões de legitimidade, de acesso, de independência judicial e a necessidade de provas complementares. A resposta a estes desafios exige esforços concertados por parte da comunidade internacional, dos intervenientes nacionais e das MOE com vista ao reforço da credibilidade, do acesso e do impacto da observação eleitoral.

À medida que o compromisso global para com a democracia se fortalece, o papel dos ROE em processos judiciais é suscetível de se expandir, promovendo o seu contributo para eleições livres, justas e transparentes em todo o mundo. Através da inovação, adaptação e colaboração contínuas, a observação eleitoral pode continuar a ser uma pedra angular dos processos eleitorais democráticos e responsáveis.

2.3 As instituições e estruturas de controlo do processo eleitoral

Na busca por processos eleitorais que sejam justos, transparentes e eficazes, a elaboração das normas eleitorais deve ter como premissa mitigar tensões e conflitos inerentes ao período eleitoral. Os legisladores, portanto, têm o dever de criar e implementar uma legislação eleitoral que se estruture não apenas em torno de formalidades administrativas, mas que atue como uma ferramenta de pacificação e de legitimação democrática, tal como destacado na Declaração de Princípios para Eleições Democráticas da União Africana.

Neste sentido, os Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE) emergem como instituições essenciais para garantir que o processo eleitoral decorra de forma íntegra e transparente. Estes órgãos são responsáveis por administrar e supervisionar todas as etapas das eleições, desde a organização logística até à contagem final dos votos. A sua autonomia e independência são fundamentais para operar sem interferências políticas, garantindo assim a confiança pública no processo eleitoral.

Os OGE assumem várias funções críticas: organizam e administram os processos eleitorais, garantem a supervisão e fiscalização do cumprimento das leis eleitorais, regulam o financiamento político, e promovem a educação cívica e eleitoral. Além disso, atuam como instâncias para a resolução de conflitos eleitorais e asseguram a acessibilidade ao voto para todos os cidadãos, incluindo aqueles com deficiências ou que vivem no exterior. A capacidade que um OGE possui para implementar inovações tecnológicas no processo eleitoral também constitui um importante pilar para a melhoria contínua da eficiência e da segurança do sistema.

No entanto, a eficácia das normas que regem os OGE, bem como o próprio processo eleitoral, ocorre em função de um contexto institucional e constitucional mais amplo. Como assinalado por Kane (KANE, 2019), a disfunção das normas eleitorais frequentemente reside na sua implementação exógena, ou seja, destoando das peculiaridades do Estado. Esta análise ressalta a importância de integrar normas eleitorais nas constituições nacionais, garantindo sua estabilidade e evitando manipulações políticas. Essa estabilidade é essencial, uma vez que tem a potencialidade de impedir modificações oportunistas por partidos no poder, enquanto reforça a confiança pública, uma vez que a alteração das disposições constitucionais requer processos mais rigorosos, como maioria qualificada ou referendos.

Contudo, se bem que a estabilidade constitucional seja desejável, somos da opinião de que a legislação eleitoral deve ser suficientemente flexível para permitir que os OGE se adaptem às mudanças contextuais sem que pequenas alterações no seu funcionamento requeiram reformas legislativas complexas. O equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade legislativa torna-se, então, um ponto central na capacidade dos OGE para fazer a gestão eleitoral eficazmente e em promover a confiança pública.

Além das disposições constitucionais, é frequente o desenvolvimento de um Código Eleitoral, onde são consolidadas todas as normas relevantes num único texto de referência, promovendo clareza e coerência. Tal estrutura legislativa é crucial para definir de forma inequívoca os responsáveis pela execução dos processos eleitorais e para, igualmente, poder assegurar que tanto a legislação secundária como os regulamentos e os procedimentos administrativos dos OGE sejam respeitados e aplicados de maneira consistente. Atente-se, a este respeito, que o Parlamento Europeu (Parlamento Europeu 2008, p. 11) considera que assistência eleitoral constitui o necessário compromisso estratégico a longo prazo durante todo o ciclo eleitoral que melhor interage com as Missões de Observação Eleitoral da União Europeia, considerando que se deveria dar especial atenção ao reforço da Independência e da legitimidade dos OGE, bem como apoiar o estabelecimento de uma Comissão Eleitoral permanente e não de uma comissão *ad hoc*.

A integração eficaz das normas eleitorais e a robustez dos OGE serão, em nosso entender, pilares críticos para assegurar processos eleitorais que legitimem o poder e sustentem a democratização, respondendo às expectativas do povo soberano em contextos tanto nacionais como internacionais.

2.4 A política externa da União Europeia e o *softpower*

É nosso entender que o *softpower* está intimamente percecionado como um instrumento de política externa utilizado pelas instituições da União Europeia. Essa asserção existe tanto nas mentes da maioria daqueles que se dedicam ao estudo destas questões como, de resto, no entendimento dos que apenas observam empiricamente as interações vividas pelos atores da União Europeia. Como adiante se tornará evidente, é possível posicionar as MOE no núcleo do domínio da política externa da UE. No entanto, consideramos que é importante sublinhar a manifesta diferença de conceitos que existe entre política externa e relações externas. Em breves palavras, dir-se-á que, enquanto a política externa é utilizada para influenciar o ambiente global de forma estratégica, visando objetivos específicos, as relações externas referem-se simplesmente à manutenção de contactos com entidades internacionais. Dessa forma, ao situar as MOE no âmbito da política externa, reconhece-se que a UE persegue interesses próprios através destas atividades. Em termos conceptuais, adiantará acrescentar que a atividade diplomática da UE deverá, como o assinala o Parlamento Europeu (PARLAMENTO EUROPEU 2008, p. 19), manter-se separada e isolada das MOE UE, antes e depois dos atos eleitorais, no que parece ser uma clara consubstanciação do termo supra referido de “relações externas”.

A evolução da política externa da União Europeia foi marcada por quatro momentos decisivos que influenciaram significativamente a sua trajetória. Dentre estes, o Tratado de Lisboa²⁶ surge como a última “conjuntura crítica” (FABBRINI 2015), conforme definida pelos novos institucionalistas históricos. A política externa da UE é considerada “multilocalizada” (WALLACE 2005, p. 78), pois resulta de negociações entre atores institucionais supranacionais e intergovernamentais, sem uma hierarquia rígida. Este modelo de política externa, fundamentado na negociação, diálogo e compromisso, permite à UE adaptar-se a um ambiente internacional dinâmico, enquanto almeja dar voz às diversas vozes dos Estados-Membros.

Este modelo multilocalizado permite à UE atuar como um agente lógico na cena internacional, onde as soluções não são impostas de forma autoritária. Ao integrar as opiniões e interesses de diferentes atores, a política externa da UE demonstra capacidade para refletir uma abordagem mais holística que considera a complexidade das relações

²⁶ Assinado no dia 13 de dezembro de 2007 e com entrada em vigor no dia 01 de dezembro de 2009.

internacionais. Este dinamismo pode ser visto em áreas como a das Missões de Observação Eleitoral, onde a UE luta para estabelecer normas globais que não apenas respeitem os compromissos assumidos, mas também se adaptem a circunstâncias variáveis em diferentes regiões do mundo.

A política externa multilocalizada também fortalece a capacidade de a UE se apresentar enquanto mediadora de conflitos, dado que representa uma voz unificada em negociações, enquanto preserva, cumulativamente, as especificidades de cada Estado-Membro. Este equilíbrio entre a ação coletiva e a autonomia individual é uma característica distintiva da identidade da UE nas relações internacionais.

Contudo, tal abordagem não está isenta de limitações. A necessidade de alcançar consensos entre diversos países muitas vezes leva a soluções de compromisso que podem não atender plenamente às necessidades de todos. Além disso, a desaceleração das negociações e a dificuldade para chegar a acordos em áreas críticas podem ser vistas como falhas do sistema, levando a críticas sobre a eficácia e a real capacidade de influenciar eventos internacionais. Adicionalmente, a política externa multilocalizada pode, em algumas circunstâncias, resultar numa perceptível falta de clareza e de rapidez na tomada de decisões, especialmente em situações de crise que exigem respostas imediatas. A sua natureza coletiva apresenta o risco de, eventualmente, ser apercebida como um obstáculo ao agir decisivamente, o que pode comprometer a influência e o prestígio da UE no cenário internacional.

No contexto das Missões de Observação Eleitoral, a UE reafirma os seus compromissos centrais com a promoção da democracia, a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento do Estado de direito. Estas atividades são vistas como parte integrada de quatro “condicionalidades” (YOUNGS 2001), instrumentos que visam moldar o ambiente externo e reforçar o papel da União Europeia no cenário global, evidenciando-se como instrumentos de política externa.

Destacamos as condicionalidades delineadas por Youngs (2001), por considerarmos que oferecem uma análise detalhada sobre como a União Europeia tem estruturado o seu apoio à democracia em países fora do continente. Em primeiro lugar, desde a implementação dos critérios de Copenhaga, a UE aplicou condicionalidades políticas como ferramenta para incentivar a democratização em estados terceiros. Este método pressupõe que um país estabeleça ou fortaleça sistemas democráticos em troca de benefícios específicos. As cláusulas relacionadas com direitos humanos e democracia, incluídas nos acordos com

países não europeus desde 1995, ilustram este âmbito estratégico. Contudo, embora eficaz face a países candidatos à adesão à UE, tal abordagem tem-se revelado limitada para nações distantes da Europa, em parte pela falta de mecanismos para punir violações.

Em segundo lugar, a UE tem adotado uma abordagem alternativa focada nas reformas económicas, visando um efeito positivo no apoio à democracia. Os acordos de ajuda condicionados por reformas económicas são comuns, mas enfrentam críticas devido à postura protecionista da UE e à inconsistência nas políticas comerciais com nações em desenvolvimento (YOUNGS 2001, pp. 38-40).

A terceira estratégia acentua aspetos sociais, criando ligações com países terceiros na esperança de promover boas práticas democráticas. Este contato não se limita a trocas institucionais, envolvendo também ONG e meios de comunicação social. Contudo, a eficácia desta abordagem social é questionável, face à falta de compromisso real por parte da UE, como evidenciado pelo Acordo de Cotonu, onde as cláusulas democráticas são não obrigatórias.

A quarta e última abordagem da UE concentra-se na oferta de incentivos prévios (*ex-ante*), em oposição a recompensas subsequentes (*ex-post*), diminuindo assim o enfoque nas sanções e aumentando o espaço para o progresso democrático. Esta metodologia mostrou-se bem-sucedida, especialmente entre países da Europa Central e Oriental, motivados pelos Acordos de Associação e pela possível adesão futura à UE (YOUNGS 2001, pp. 29-31). No entanto, há fraquezas, incluindo a continuidade de apoio a países que não demonstram progressos significativos e a dificuldade em premiar efetivamente os que adotam boas práticas.

Estas abordagens refletem a política externa da UE, que visa melhorar as condições externas em alinhamento com o seu papel influente num âmbito global (KEUKELEIRE e MACNAUGHTAN 2008, p. 19). No contexto das Missões de Observação Eleitoral, embora cada abordagem tenha lacunas, a UE tende a preferir a estratégia mais “positiva” (KEUKELEIRE e MACNAUGHTAN 2008, p. 226). Contudo, as condicionalidades políticas também desempenham um papel essencial, com países anfitriões obrigados a cumprir critérios estabelecidos nos Memorandos de Entendimento, evitando assim a interrupção das missões (COMISSÃO EUROPEIA 2016, pp. 124-125). Esta prática reforça os direitos do Homem e o Estado de Direito, solidificando a posição da UE como líder na promoção democrática global.

Acresce que a estrutura da UE, a qual integra atores supranacionais e intergovernamentais (FABBRINI 2015, pp. 34-49), impede que a política externa seja categorizada exclusivamente como europeia ou nacional. A promoção da democracia e as MOE exemplificam essa colaboração, onde ambos os tipos de atores desempenham papéis cruciais. Consequentemente, a política externa da UE não se submete a uma simples categorização hierárquica, mas enfatiza o processo de negociação entre os níveis nacional e supranacional, limitando a predominância de um sobre o outro.

As Missões de Observação Eleitoral da União Europeia são frequentemente apresentadas como um componente significativo da projeção de *softpower* na política externa da UE. O conceito de *softpower*, formulado por Joseph Nye, refere-se à capacidade de um ator internacional influenciar outros não através de coerção ou força, mas sim através da atração e da persuasão, cultivando a legitimidade e valores compartilhados (NYE 2004). As MOE, neste sentido, ilustram perfeitamente como a UE pode usar a sua influência de forma construtiva e colaborativa, promovendo a democracia e os direitos humanos nos países terceiros.

Ao implementar MOE, a UE não apenas assegura a integridade dos processos eleitorais, mas também projeta uma imagem positiva e confiável que reflete os valores democráticos europeus. Estas missões permitem que a UE se apresente como um exemplo de governação democrática, legitimação do poder e respeito pelos direitos dos cidadãos. Estando o *softpower* intrinsecamente ligado à capacidade de moldar as preferências dos outros através da apelação e da persuasão, as MOE servem como uma ferramenta crucial para a UE ao permitir-lhe exportar o seu modelo democrático e promover a estabilidade política em diversas regiões.

As MOE contribuem para o *softpower* da UE ao estabelecer relações de confiança e cooperação com os países onde são realizadas. A presença de observadores da UE, que monitorizam e avaliam o processo eleitoral, confere uma legitimidade adicional às eleições em questão, incentivando os governos locais a manter altos padrões de transparência e responsabilidade. Desta forma, a MOE atua como um intermediário que promove uma cultura de respeito pelas normas democráticas e pelos direitos civis, alinhando-se diretamente aos interesses e objetivos da política externa da UE.

Além disso, o impacto das MOE vai além da observação, ao atuarem também como plataformas para o diálogo e para o intercâmbio de melhores práticas entre os países observados e a UE. Através de relatórios e recomendações, as MOE oferecem *feedback* construtivo que pode ser utilizado pelos governos locais e pela sociedade civil para implementar reformas necessárias. Este aspeto do *softpower* é fundamental, uma vez que parece facilitar a criação de laços e a promoção de uma identidade compartilhada que valoriza a democracia e a boa governação. Em última análise cremos que não será de todo extemporâneo considerarmos as Missões de Observação, mas sobretudo as de Acompanhamento Eleitoral, enquanto processo que, a jusante, não deixará de configurar um potencial – mas efetivo – instrumento de diplomacia pública à disposição da União Europeia.

2.5 O suporte democrático, a proteção dos Direitos do Homem e o Estado de Direito na União Europeia

As eleições democráticas genuínas são uma condição necessária para a governabilidade democrática porquanto se trata do veículo através do qual os povos de um país podem expressar livremente a sua vontade, numa base estabelecida por lei, concluindo com a suprema decisão sobre quem caberá a legitimidade de governar em seu nome o bem comum. A realização de eleições democráticas é uma parte de um amplo conjunto de processos com vista à implementação de instituições de governação democrática. Portanto, dado que os processos eleitorais devem refletir os princípios universais de eleições democráticas genuínas, nenhum sufrágio pode ser separado do contexto político, cultural e histórico em que ocorre.

Para consubstanciar os dados supra enunciados, importará dar conta da existência de uma base de dados ELex (*International Election-Related Case Law Database*), criada e desenvolvida pela plataforma EODS (*Election Observation and Democracy Support*)²⁷, contendo uma coleção de jurisprudência relacionada com eleições e que foi desenvolvida por organismos internacionais e regionais de proteção dos Direitos do Homem. Estas referências passaram a fazer parte das normas eleitorais regionais e internacionais apresentando-se com uma realidade cada vez mais importante para a compreensão dos princípios internacionais para eleições democráticas.

Na tabela pesquisável, que contém, à data, 411 entradas, cada referência inclui o organismo responsável pelos Direitos do Homem, o ano do caso, o país de origem do caso, as obrigações internacionais relevantes a que o caso diz respeito e um breve resumo do mesmo²⁸.

As eleições democráticas genuínas não podem, portanto, ser alcançadas a não ser que uma ampla gama de outros direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser exercidos de forma contínua, sem discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou

²⁷ <https://www.eods.eu/elex-table> (consultado em 07FEV24)

²⁸ Os organismos de direitos humanos referenciados incluem: Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP), Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (TADHP), Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), Comissão Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), Comissão Interamericana dos Direitos do Homem (CIDH), Tribunal Interamericano dos Direitos do Homem (TIDH), Comité dos Direitos do Homem da ONU (CDH ONU), Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), Tribunal de Justiça da Comunidade da CEDEAO (TJC CEDEAO).

de outra natureza, e sem restrições arbitrárias e irracionais. Estes direitos não podem ser alcançados sem a proteção do Estado de Direito.

A realização de eleições verdadeiramente democráticas tornou-se, assim, um motivo de preocupação para as organizações internacionais, tanto e tão legitimamente como o é para as instituições nacionais, os adversários políticos, os cidadãos e as demais organizações cívicas.

Atente-se que ressalta evidente o facto de as MOE refletirem o interesse da comunidade internacional na realização de eleições democráticas, como parte do desenvolvimento democrático, incluindo o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito. Posto isto, é de mister importância não depreciar o facto de que a observação eleitoral internacional – que versa sobre os direitos civis e políticos – é parte da monitorização internacional dos direitos do Homem, sendo conduzida com base nos mais elevados padrões de imparcialidade e estando, na sua génese e pela sua natureza, livre de quaisquer considerações bilaterais ou multilaterais, as quais poderiam condicionar o requisito de imparcialidade. Em geral, as MOE avaliam os processos eleitorais de acordo com os princípios internacionais para eleições democráticas genuínas e com o direito interno de cada país, embora reconheçam que cumpre, em derradeira análise, ao povo de um país a determinação quanto à credibilidade e à legitimidade do processo eleitoral.

Será, portanto, de lógica conclusão afirmarmos que os atos de observação eleitoral internacional têm o potencial para melhorar a integridade dos processos eleitorais através da dissuasão, com o processo de exposição tanto de irregularidades como de fraudes, bem assim como através do fornecimento de recomendações para a melhoria dos processos eleitorais, de tudo isto podendo inferir-se que a observação internacional dos atos eleitorais promove a confiança do público, a participação eleitoral e a redução do potencial de conflito relacionado com os mesmos.

2.5.1 As MOE enquanto instrumento de consolidação da paz e do Direito Internacional

Nas palavras de Kofi Annan, “a presença de observadores internacionais nas eleições, a convite dos Estados soberanos, pode fazer toda a diferença na medida em que garante que as eleições realmente façam avançar o processo democrático. Através da sua simples presença [os observadores eleitorais] podem dissuadir a má conduta, garantir a transparência e inspirar confiança nesse processo”. Com efeito, as eleições não são

obrigatoriamente sinónimo de democracia, mas constituem um passo essencial no processo de democratização e um elemento importante que permite o pleno gozo de uma vasta gama de direitos humanos.

As eleições constituem acontecimentos em matéria de direitos humanos por duas razões. Em primeiro lugar, porque permitem a expressão da vontade política da população. Em segundo lugar, porque, para serem verdadeiramente livres e equitativas, devem decorrer dentro do respeito pelos Direitos do Homem. O direito de participar num governo, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos, está consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem (nº 1 do artigo 21º) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 25º)²⁹.

Assim, os sistemas eleitorais são um veículo indispensável para que, funcionando de forma correta e transparente, os povos possam indicar quais serão as pessoas que escolhem para seus representantes. Esta é uma base clara para os fundamentos democráticos que devem presidir aos sistemas políticos que se proclamam livres.

As Missões de Observação Eleitoral apresentam-se, por esta razão, enquanto instrumento que deve pautar-se pela inclusão, pela justiça e pela independência, em devida consonância com o poder local e com as respetivas populações. Esta consonância é, precisamente, aquilo que permite às MOE e às Instituições que as gerem, a legitimidade para implementar regras de ação e para assegurar a justiça de resultados.

Para além desta asserção essencial, há que ter também presente a outra face da moeda, que se traduz na possibilidade de beligerância entre as partes que se apresentam ao sufrágio, caso não existam entidades reconhecidamente independentes a supervisionar o ato eleitoral. Infelizmente, não raras foram as vezes que um sufrágio mal sucedido resultou em crises nacionais e, até mesmo, regionais por alastramento.

Com efeito, ao longo das últimas décadas, temos observado ocorrência de diversos atos eleitorais mal sucedidos que resultaram em crises de escala nacional ou regional. Estes eventos são frequentemente engendrados por disputas acirradas sobre a legitimidade dos processos eleitorais e uma alarmante falta de transparência, incidindo diretamente sobre a estabilidade política e social. A título de exemplo, apresentamos cinco exemplos que são

²⁹ Comunicação da Comissão sobre a assistência e observação eleitorais da UE; 11 abril 2000; COM (2000) 191 final; p. 5

particularmente ilustrativos das consequências desastrosas que tais falhas podem desencadear.

Em 2007, as eleições presidenciais no Quênia foram gravemente marcadas por alegações de fraudes eleitorais generalizadas. A reeleição do presidente Mwai Kibaki foi imediatamente posta em questão, provocando uma onda de violência política e étnica de grandes proporções, a qual culminou na trágica morte de mais de mil cidadãos e no deslocamento de centenas de milhares. Esta crise encontrou a sua resolução através de uma mediação internacional que conduziu à formação de um governo de coligação entre Kibaki e o líder da oposição, Raila Odinga.

De igual modo, o impasse político ocorrido na Costa do Marfim após as eleições presidenciais de 2010 manifestou-se numa crise de natureza violenta. Aqui, tanto o incumbente Laurent Gbagbo quanto o desafiante Alassane Ouattara reivindicaram a vitória. Gbagbo recusou-se a ceder o poder, mesmo perante o reconhecimento internacional de Ouattara como vencedor legítimo. Esta obstinação resultou em confrontos generalizados até ao momento em que Gbagbo foi preso, em 2011, com o auxílio de forças internacionais.

O cenário do Zimbabué em 2008 também nos fornece uma lição contundente. O processo eleitoral, que se esperava assinalar uma transição pacífica de poder, foi infamemente caracterizado por violência e intimidação. O presidente Robert Mugabe enfrentou Morgan Tsvangirai, líder do Movimento para a Mudança Democrática. Embora Tsvangirai tenha vencido a primeira volta, acabou por se retirar da segunda, devido à escalada de violência perpetrada contra os seus apoiantes, o que permitiu que Mugabe permanecesse no poder, apesar das condenações da comunidade internacional.

No Burundi, em 2015, a decisão tomada pelo presidente Pierre Nkurunziza de se candidatar a um terceiro mandato, considerada por muitos como flagrantemente inconstitucional, precipitou protestos violentos e uma tentativa de golpe de Estado. As subsequentes eleições legislativas e presidenciais, realizadas sob um manto de violência e de boicotes, resultaram numa crise política e humanitária que cobrou várias vidas e que causou o deslocamento forçado de um significativo número de cidadãos.

Por último, mas não menos importante, as eleições presidenciais de 2018 na Venezuela foram vastamente contestadas tanto interna como internacionalmente. Pese embora o facto de Nicolás Maduro ter sido declarado vencedor, a legitimidade do processo foi severamente questionada devido a acusações de fraude eleitoral, à repressão de

opositores e à falta de observação eleitoral internacional credível. Esta crise culminou num aumento das sanções internacionais e no agravamento da crise política e humanitária no país.

Tais exemplos demonstram como os atos eleitorais, quando assombrados por fraude, por falta de transparência ou por violência, podem desencadear instabilidades políticas, de magnitude significativa, e crises humanitárias subsequentes.

2.5.2 As MOE e o suporte democrático da União Europeia

O Parlamento Europeu classifica as missões das MOE e a inerente necessidade de promoção de uma democracia genuína bem como dos Direitos do Homem, como não sendo um mero imperativo moral, mas sendo “igualmente um fator determinante na construção de um desenvolvimento humano sustentável e de uma paz duradoura”. O papel que as MOE têm, no âmbito da democratização e do respeito pelos Direitos do Homem, “incluindo o direito de participação na implementação de governos por via de eleições livres e justas, “pode ser um generoso contributo para a paz, para a segurança e para a prevenção de conflitos”³⁰, tal como o define a Comissão Europeia.

À semelhança do que é frequentemente sustentado pelas diversas instâncias comunitárias (vide, por exemplo *Beyond Election Day: Best practices for follow-up to EU Election Observation Missions*)³¹ “as Missões de Observação Eleitoral são uma demonstração altamente visível do compromisso da União Europeia em apoiar a democratização e promover o respeito pelos direitos humanos em todo o mundo”. Os objetivos imediatos das MOE UE serão os de (i) reforçar a confiança nas eleições, (ii) impedir a fraude e (iii) fornecer uma avaliação informada e factual de um processo eleitoral. Os objetivos a mais longo prazo visam (a) melhorar o quadro eleitoral global e o contexto em que as eleições são realizadas, (b) reforçar a independência e a responsabilização das instituições estatais e (c) aumentar a resiliência dos países parceiros através do apoio à boa governação.

³⁰ Disponível em:

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm [consultado em novembro de 2023]

³¹ Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/delegations/t%C3%BCrkiye/beyond-election-day-best-practices-follow-eu-election-observation-missions_en [consultado em 25 de junho de 2024]

Conclui-se, deste modo, que as recomendações emitidas pelas MOE podem ser fundamentais para melhorar futuras eleições e, de forma mais ampla, almejam consistir um elemento crucial no aprofundamento da democracia.

Mais concretamente as Missões de Observação Eleitoral da União Europeia apresentam-se, também na visão das instituições comunitárias, como uma ferramenta valiosa para melhorar a qualidade eleitoral. Os observadores ajudam a construir a confiança pública na honestidade dos processos eleitorais, podendo ajudar a promover e a proteger os direitos civis e políticos dos participantes em sufrágios, logrando à correção de erros ou de práticas instituídas – mesmo quando um processo eleitoral ainda está em curso – e impedir a manipulação de atos fraudulentos, expondo estes problemas se eles ocorrerem. Sempre que os observadores emitem relatórios positivos, é reforçada a confiança no processo democrático bem como a legitimidade dos governos que emergem dos sufrágios. Após as eleições, relatórios e recomendações pelos grupos de observadores, podem resultar mudanças e melhorias na legislação dos países observados.

As MOE assumem uma importância acrescida nos países que se encontram numa fase pós-conflitual, nos quais os oponentes no campo de batalha podem alimentar fortes suspeitas sobre o sistema político e sobre o próprio processo eleitoral. Nesses casos, a observação traz um contributo importante para a consolidação da paz, uma vez que a criação de confiança nas eleições ajuda, não raras vezes, a promover a reconciliação nacional e as boas práticas democráticas. As MOE são especialmente úteis quando as organizações de observadores nacionais não têm força ou recursos suficientes para organizar esforços eficazes de acompanhamento, ou quando a imparcialidade dos observadores nacionais está em questão, como muitas vezes pode ser o caso nos países em cenário pós-conflitual ou em democracias emergentes.

2.6 O relacionamento ambivalente entre democracia e pleitos eleitorais

O conceito de democracia é frequentemente associado à prática de eleições livres e justas, que são vistas como um dos pilares fundamentais do sistema democrático. Contudo, o relacionamento entre democracia e atos eleitorais é, na realidade, mais complexo e ambivalente do que à primeira vista possa parecer. Muito embora a realização de eleições constitua um elemento essencial na legitimação do poder e na expressão da vontade popular, também se pode argumentar que os atos eleitorais, quando não são acompanhados por um contexto de práticas democráticas robustas, podem ser meras formalidades que não refletem efetivamente a essência da democracia.

Carothers (CAROTHERS 1997, pp. 17, 20) previu que a observação eleitoral “continuará a ser uma parte importante da política internacional” argumentando que, se o trabalho neste domínio continuar a ser desenvolvido com base em normas mais profissionais, “os seus contributos, já de si significativos, para a disseminação da democracia em todo o mundo aumentarão”. Na verdade, as Missões de Observação Eleitoral desempenham um papel crucial na promoção e na disseminação da democracia, atuando como observadores imparciais que monitorizam todo o processo eleitoral para assegurar que as eleições sejam realizadas de forma transparente. Ao verificar a conformidade com normas internacionais e com a legislação eleitoral local, as equipas multidisciplinares de observadores europeus contribuem inegavelmente para mitigar práticas corruptas e para garantir a integridade dos resultados. Nesse mesmo sentido, citando Carothers, “*Election observation is the best established, most visible and often best-funded type of democracy-related assistance*³²”.

Acresce que a prática da Observação Eleitoral, por parte da União Europeia, tem vindo a ser reforçada, nos últimos anos, pela realização de ações de Acompanhamento Eleitoral, as quais promovem a transparência através de relatórios detalhados que analisam a conduta das eleições, responsabilizando instituições eleitorais e atores políticos pela sua atuação, o que se revela vital para a construção da confiança nas instituições democráticas. Com efeito, ao observar e relatar deficiências no processo eleitoral, as missões oferecem recomendações que são fundamentais para o desenvolvimento de reformas políticas e eleitorais. Frequentemente, os observadores europeus colaboram com as autoridades locais e com a sociedade civil com vista ao fortalecimento capacidades institucionais, facultando

³² Tradução: A observação eleitoral é o tipo de assistência relacionada com a democracia mais bem estabelecido, mais visível e frequentemente mais bem financiado.

importantes orientações com vista a conduzir processos eleitorais adequados às diversas realidades, previamente apontadas pelas Missões Exploratórias³³. Esse fortalecimento a longo prazo é crucial em contextos onde as instituições eleitorais são frágeis.

Porém, dissertar sobre o que representa a democracia não se afigura tarefa fácil. As possibilidades de compreensão do que é democracia são diversas, tendo em conta, em primeiro lugar, a natureza ampla, abrangente e mesmo difusa do termo. Como, de resto, adverte Gomes (GOMES 2013, p. 38), a imprecisão semântica e indeterminada da palavra possibilita que até mesmo regimes ditatoriais se reconheçam ou se autointitulem democráticos, adotando a democracia não como uma autêntica prática na vida pública da sociedade, mas como uma mera rotulação, de natureza apenas retórica e vazia de conteúdo. A observação de Gomes acerca da imprecisão semântica da palavra “democracia” lança luz sobre um fenómeno preocupante no uso deste termo no discurso político contemporâneo. Porventura, esta indeterminação, em contextos ditatoriais, resultará numa antítese onde em vez de ser entendida como um conjunto de práticas genuínas que promovem a participação dos cidadãos, a transparência e a responsabilidade governamental, o termo “democracia” torna-se uma fachada que encobre a falta de liberdade e de direitos civis. Esse fenómeno não só distorce a verdadeira essência da democracia como também deslegitima a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, uma vez que a palavra se transforma num símbolo vazio, associado a promessas não cumpridas e a um estado de negação da própria prática democrática.

Esta manipulação semântica serve, assim, para perpetuar sistemas de poder que se escondem atrás da aparência da legitimidade democrática, enfraquecendo simultaneamente a compreensão e a valorização da democracia entre os cidadãos.

Paradoxalmente, a democracia, de *per si*, parece ficar numa situação de refém quando abusivamente apropriada por sistemas totalitários e ditatoriais. Fredrik Sjoberg (SJOBERG 2012, p. 02), menciona – sublinhando a importância das eleições por oferecerem a perspetiva de capacitar os eleitores para responsabilizarem os líderes – que a triste realidade é que os eleitores em muitos países são marginalizados devido à fraude eleitoral generalizada. Sjoberg prossegue, observando que uma redução da fraude detetável obriga as autoridades a envolverem-se mais diretamente com o eleitorado em vez de concentrarem os seus esforços na manipulação burocrática do resultado. Com efeito, quando confrontados com a

³³ Adiante, na página 100, serão especificadas as características das Missões Exploratórias.

monitorização, os autocratas substituem a fraude eleitoral por outras formas de manipulação sob a forma de compra de votos e intimidação. Este facto constitui, por si só, uma forma perversa de capacitação dos eleitores, uma vez que o processo continua a ser não só livre como também injusto.

Nessas situações caberá à própria população – que, não raras vezes, mas sem sucesso, procura desesperadamente impor um rumo democrático através do sufrágio eleitoral – tomar em mãos as rédeas democráticas. Isto mesmo advoga James Fearon, (citado por HYDE, & MARINOV 2014, p. 04). que sugere que “para que a democracia se imponha a si própria, os cidadãos, ou uma parte significativa dos mesmos, têm de estar motivados para protestar ou mesmo revoltar-se caso a democracia seja ameaçada”, naquilo que se poderá designar por uma implementação de valores democráticos por vias não democráticas, porém legitimadas.

Em sentido complementar, mas com resultados distintos, Thomas Carothers (CAROTHERS, op. Cit, p. 20) sugere que o envolvimento de observadores internacionais “pode (...) convencer políticos da oposição mais cétricos, de que competir em pleitos eleitorais é preferível à possibilidade de encetar atos de desobediência civil ou de violência”.

O resultado dos atos eleitorais observados deverão ser considerados “livres e justos”³⁴ tendo, por objetivo a consolidação do projeto democrático dos países que fomentam, regularmente, a escolha da população quanto aos destinos imediatos das diversas ementas democráticas em disputa. Perante esta premissa, geralmente aceite, colocam-se, todavia, diversas questões que remetem para a discussão sobre a semântica e a sua devida interpretação. O desenvolvimento da observação internacional de eleições tem desempenhado um papel crucial na promoção de práticas democráticas ao estabelecer um conjunto de “melhores práticas” ou de critérios considerados ideais para a realização de eleições justas. No entanto, avaliar se uma eleição é verdadeiramente livre e justa permanece um desafio considerável.

Como aponta Carothers (CAROTHERS, op. Cit, p. 24) muito embora algumas eleições possam claramente atender ou violar a totalidade dos critérios estabelecidos, algumas podem ocorrer nas chamadas zonas de transição política e apresentam deficiências

³⁴ Esta formulação (*Free and Fair*) surgiu, pela primeira vez em 1980, por ocasião das eleições no Zimbabué. Este teria sido proclamado como objetivo a atingir, pelo Governo britânico, através do *Commonwealth Observer Group*. Em 27 de fevereiro de 2013, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, referiu, como formulação alternativa, que as eleições deveriam ser “credíveis e pacíficas”. Esta não subsistiu, muito embora se tratem de duas aceções, em nosso ver, complementares.

variadas, situando-se num espaço indefinido entre os dois extremos. Estas situações tornam-se particularmente complexas quando, a título de exemplo, uma eleição aparenta ser bem organizada no dia da votação, mas exhibe problemas em áreas como as do registo de candidatos, do acesso desigual aos meios de comunicação social ou de assédio contra partidos da oposição. As cambiantes envolvidas em tais casos levantam a questão de quão numerosas ou graves devem ser as violações para que uma eleição não seja considerada livre e justa.

Essa incógnita é ampliada quando consideramos, por exemplo, eleições que apresentam uma campanha relativamente aberta, mas que, todavia, são marcadas por desorganização administrativa ou indícios de manipulação dos votos em áreas críticas. Com efeito, tais cenários parecem indiciar a inadequação de aplicar um padrão universal e rígido de “livre e justo” a todos os contextos eleitorais, especialmente em países em transição política. Como reconhecem Jorgen Elklit e Palle Svensson, (ELKLIT & SVENSSON 1997, p. 43) a tentativa de definir “livre e justo” com base num critério inalterável é irrealista devido à complexidade do processo eleitoral. Cada eleição ocorre dentro de um quadro único de desafios e contextos, o que exige uma abordagem mais contextual e flexível na avaliação da sua legitimidade. Essa perspetiva mais ajustada permite uma análise que reconhece os progressos, bem como as falhas, dentro das realidades específicas de cada cenário eleitoral, promovendo uma compreensão mais rica e fundamentada do que significa, em termos práticos, uma eleição livre e justa.

Finalmente importa trazer à liça a caricata questão – por diversas vezes testemunhada sobretudo no continente africano – da insegurança que alguns partidos no poder sentem, que os impele a convidar Missões de Observação Eleitoral internacionais, com vista a não serem postos em causa pelos partidos da oposição, caso saiam vencedores. Com efeito pelo simples facto de se encontrar no poder, a participação desse partido num determinado pleito eleitoral tende a virar para si todos os olhares críticos dos contendores da oposição, muitos dos quais, por vezes, caem na tentação imediata de declararem fraudulento o sufrágio eleitoral, ainda que o mesmo possa ter-se regido pelo cumprimento de todas as regras democráticas internacionalmente estabelecidas, no tocante aos atos eleitorais. Nesta situação, a MOE é chamada para garantir que o ato legítimo e democrático não é subvertido por forças vencidas o que, de outro modo, poderia resultar em tumultos populares antidemocráticos.

2.7 As MOE no quadro das Comunidades linguísticas

As eleições democráticas genuínas são uma condição necessária para a governabilidade democrática, dado que são o veículo através do qual a população de um país pode expressar livremente a sua vontade, numa base estabelecida por lei, concluindo com a suprema decisão sobre, em última análise, a quem caberá a legitimidade de governar o bem comum em seu nome. Será admissível afirmar que a realização de eleições democráticas é uma parte de um amplo conjunto de processos com vista à implementação de instituições de governação democrática. Considerando que os processos eleitorais devem refletir os princípios universais de eleições democráticas genuínas, nenhum sufrágio deve ser alienado do contexto político, cultural e histórico no qual ocorre. Com efeito, a realidade tem demonstrado que não existem eleições democráticas genuínas exceto quando uma ampla gama de outros direitos humanos e liberdades fundamentais pode ser exercida de forma contínua, sem discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, e sem restrições arbitrárias e irracionais.

Como anteriormente referido, a comunidade internacional tem desempenhado um papel relevante no acompanhamento do regular desempenho dos processos eleitorais nas mais diversas partes do mundo, aliando-se não apenas às instituições anfitriãs como também desenvolvendo esforços com vista à obtenção, junto dos observadores eleitorais domésticos, de uma visão alargada, abrangente e justa dos pleitos eleitorais.

Dentre os novos atores internacionais que se têm dedicado à organização de equipas de observação eleitoral, destacam-se, pela sua própria natureza, os que têm uma característica linguística e cultural como cimento unificador. As organizações transnacionais de natureza linguística e cultural ou, mais prosaicamente, as *Comunidades linguísticas* (referir-nos-emos assim a estas por uma questão de facilitação lexical) tais como a Commonwealth, a Organização Internacional da Francofonia (OIF) ou a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) têm chamado a si a responsabilidade de organização de algumas MOE, facto que nos leva à tentativa de compreensão do móbil para a realização de algumas MOE, bem assim como o alcance das mesmas.

2.7.1 Enquadramento histórico

A ideia de estrangeiros a observarem eleições de um país terceiro não é uma descoberta recente. Com efeito, a primeira eleição com observação internacional terá ocorrido ainda no século XIX, em 1857, quando representantes franceses, britânicos, prussianos, russos, austríacos e turcos supervisionaram um plebiscito na Moldávia e na Valáquia. Embora tenham existido outros casos no período intermédio, os registos não são suficientemente concretos quanto à presença e ao papel de enviados estrangeiros a plebiscitos. Nesse sentido, o mundo pós-Segunda Guerra Mundial proporcionou mais oportunidades e a prática desenvolveu-se mais rapidamente. Logo após a sua criação, no final da década de 40 do século XX, a Organização das Nações Unidas foi chamada a monitorizar as eleições na península coreana e na Alemanha, naquilo que poderão ser consideradas as primeiras MOE após a II Guerra Mundial.

À medida que a descolonização acelerou nas décadas de 1950 e 1960, também aumentou o envolvimento de uma “primeira geração” da ONU em eleições fundadoras nos novos países emergentes, para garantir que fossem livres e justas. As missões de observação eleitoral de “segunda geração” apresentavam uma característica mais abrangente e tornaram-se mais frequentes após o fim da Guerra Fria, incitadas por um crescente consenso global sobre o valor da democracia. Com efeito, a vigência da Guerra Fria constituiu uma barreira que impedia a veleidade de criação de grupos independentes (ou não-alinhados) para observar quaisquer sufrágios que pudessem ocorrer, condição *sine qua non* para conferir credibilidade e atingir os objetivos que as modernas MOE se propõe abranger. Também uma fase mais adiantada da Guerra Fria, ao longo da subsequente era de tutela e de descolonização, “as Nações Unidas supervisionaram e observaram inúmeros plebiscitos, referendos e eleições em todo o mundo”³⁵.

A partir da votação da Namíbia, ocorrida em 1989, a monitorização eleitoral passou, muitas vezes, a fazer parte de um mandato mais amplo de manutenção da paz, onde a observação eleitoral era uma parte de um esforço internacional multifacetado para apoiar um acordo de paz e com o objetivo de ajudar na reconstrução dos sistemas políticos e económicos.

³⁵ Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.un.org/undpa/en/elections>

As MOE terão, portanto, duas existências e dois propósitos distintos que, *grosso modo*, se separam num momento temporal, coincidente com o histórico marco do derrube do muro de Berlim. Quando nos referimos às Missões de Observação Eleitoral modernas, será evidente que as mesmas se colocam no segundo momento temporal dado que, como anteriormente referido, até ao início da década de 1990 as MOE estavam praticamente confinadas à ação da Organização das Nações Unidas.

Certamente não por acaso, as MOE das Nações Unidas registaram um decréscimo em quantidade a partir de 1990, ao passo que as ações de Assistência Eleitoral³⁶ tiveram um crescimento proporcional. De acordo com a página do Departamento de Assuntos Políticos da ONU (UNDPA), “a procura de Assistência Eleitoral das Nações Unidas está em crescimento, assim como a duração e a complexidade das operações. A observação eleitoral, em tempos uma atividade central no apoio inicial da ONU, agora é rara, e a assistência técnica cresceu exponencialmente. A assistência é regulada de perto pela Assembleia Geral da ONU, e a sua evolução reflete-se numa série de resoluções emitidas a partir de 1991”. Como adiante constataremos, também o surgimento ou dinamização das próprias comunidades de natureza linguística e cultural têm uma singular coincidência com o esboroar da cortina de ferro, no que acaba por constituir um desenvolvimento natural no quadro do degelo da Guerra Fria e do surgimento de uma nova era nas Relações Internacionais.

2.7.2 *Operações de Paz e Operações de Consolidação de Paz enquanto novas conceções de segurança alargada a partir de 1990*

Poucos serão os Estados oriundos do pós-Guerra Fria com capacidade de projeção de forças clássica e, menos ainda, com vontade ou suporte popular para o fazer. É neste contexto que surgem novos instrumentos que permitem uma projeção partilhada em cenários internacionais com controlo ou, pelo menos, com uma drástica diminuição da possibilidade de baixas, com a vantagem de obter um apoio popular circunstancial. Nas palavras do Professor Proença Garcia, “face à ineficácia do Estado e dos seus tradicionais instrumentos de política externa e de segurança, assistimos a um impulsionar do desenvolvimento gradual de uma nova conceção de segurança alargada, abrangendo outras dimensões para além da militar, forçando a adoção de uma estratégia de resposta holística, sendo a eficácia da mesma

³⁶ A assistência eleitoral pode ser definida como o apoio jurídico, técnico e logístico fornecido às leis eleitorais, às instituições eleitorais e ao conjunto dos seus processos, conforme adiante se detalhará, no ponto 3.2 (*Observação eleitoral Vs. Assistência eleitoral: Distinção conceptual*), p. 96

subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, diferenciadas nos objetivos e capacidades, se devem complementar” (GARCIA, 2015).

As operações de manutenção de paz são, na sua maioria, multidimensionais, facto que exige que cada uma delas desempenhe uma grande variedade de funções que implicam a manutenção e a consolidação da paz. O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan³⁷, no seu relatório de 1999, resumiu assim essas funções: “Embora se mantenham algumas operações de manutenção de paz tradicionais, ao longo da década de 90, os integrantes das forças de manutenção de paz viram-se, cada vez mais, envolvidos nos processos mais amplos de consolidação de paz, pós-conflitos, ligados à execução de acordos de paz. Isto implica o regresso e a reintegração de refugiados e de pessoas deslocadas internamente, a reconciliação, a reconstrução de sistemas judiciais, o reforço da promoção e proteção dos direitos humanos, a assistência eleitoral e a assistência à reconstrução das infraestruturas políticas, económicas e sociais destruídas pela guerra, bem como tarefas de manutenção de paz mais tradicionais³⁸”.

As Nações Unidas definem as operações de paz como sendo “um instrumento singular e dinâmico, (...) para ajudar os países devastados por conflitos a criar as condições para alcançar uma paz permanente e duradoura³⁹.” Com o fim da Guerra Fria, o contexto estratégico para as tropas de paz da ONU mudou dramaticamente, fazendo que aquela organização expandisse o seu campo de atuação, de missões tradicionais envolvendo somente tarefas militares para um patamar de complexas operações multidimensionais criadas para (i) assegurar a implementação de abrangentes acordos de paz e (ii) ajudar a estabelecer as bases para uma paz sustentável. Atualmente as operações realizam uma grande variedade de tarefas, que passam pela ajuda para instituir governos, pela monitorização do cumprimento dos Direitos do Homem, por assegurar reformas sectoriais, estendendo a sua ação até a áreas tais como as do desarmamento, da desmobilização ou da reintegração de ex-combatentes.

De acordo com o Professor Jorge Bacelar Gouveia (GOUVEIA, 2013), num quadro de *peacekeeping* casos há nos quais “as missões das Nações Unidas, dentro de uma ótica de consolidação da paz, vão mais longe e exercem poderes de natureza transitória, com o

³⁷ Oitavo Secretário-Geral da ONU, entre 1997 e 2006

³⁸ https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material_pedagogico/Capacetes_Azuis.doc.

³⁹ <http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-paz/>

objetivo da construção dos Estados (*state building*)”. Prossegue Bacelar Gouveia considerando que seja hoje possível “atribuir um leque mais diversificado de funções às operações de paz, que cada vez mais se distanciam de um estrito e único figurino, assim se refletindo sobre o respetivo conteúdo”. Dentre vários exemplos ali tipificados, destaque para os de “verificação do respeito pelos direitos humanos”, “elaboração de reformas constitucionais, legislativas e eleitorais” e “observação, supervisão e organização de atos eleitorais”, no que ilustra amplamente a inserção das Missões de Observação Eleitoral (e de Assistência Eleitoral) num figurino de Consolidação de Paz.

2.7.3 Organizações transnacionais de natureza linguística. Conceitos

Para efeitos do presente trabalho, são consideradas organizações transnacionais de natureza linguística todas as comunidades organizadas em torno de uma língua, comum a todos os Estados-membros que as integram.

A história destas organizações linguísticas pode ser sobreposta, até ao final da II Guerra Mundial, à coincidência entre língua e território com a existência de uma metrópole europeia dominante. Caso ilustrador disso mesmo é o da *Commonwealth*, até 1949 designada *British Commonwealth of Nations*, que aglutinava um conjunto de Estados e de Territórios que reconheciam o monarca britânico como o seu próprio Chefe de Estado e que tinham um certo passado histórico comum com o Reino Unido. A partir de 1949, a associação hoje designada *Commonwealth* assumiu outros contornos que, em termos gerais, acabaram por servir de inspiração ao cardápio de comunidades de natureza linguística, nos quais aqui incluímos a Organização Internacional da Francofonia (OIF) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Em linhas gerais, todas estas organizações ou comunidades linguísticas acabam por representar num único fórum as necessidades, os anseios e as políticas de cada um dos seus Estados-membros, no que constitui uma verdadeira caixa de ressonância comum e, sobretudo, um instrumento suplementar de diplomacia paralela.

2.7.4 O Softpower nas Comunidades linguísticas

Importa, antes de mais, compreender as subtilidades dos conceitos em questão. Apesar de, amiúde, a *vox populi* considerar que a diplomacia é um instrumento de que os Estados dispõem para comunicar por canais privilegiados com os demais países da comunidade

internacional – quase limitando aquela a uma singular agência de notícias – a diplomacia, como hoje as conhecemos, é a ciência que estuda os interesses e as relações das nações umas com as outras. A diplomacia implica negociar e chegar a acordo (ou a consenso), pressupondo a existência de boa vontade entre as partes. Sempre que se verificam falhas nos canais diplomáticos, as Relações Internacionais fazem uso de outras instâncias que podem incluir o uso da força ou o próprio conflito armado. De forma algo cínica, relembra-se, a este propósito, a célebre frase de Clausewitz de acordo com quem “a guerra é a continuação da política por outros meios” muitas vezes propositada e erradamente substituída por “a guerra é a continuação da diplomacia por outros meios⁴⁰”. A subtil e abusiva substituição de nomes (política por diplomacia) tem levado a interpretações limitadas, considerando que a origem etimológica de “política” deriva do grego *politiká*, assuntos públicos, que englobará, entre outros, a diplomacia.

O termo *softpower* é comumente utilizado impropriamente para mencionar, simplesmente, “diplomacia” ou relações amigáveis entre os Estados. Na realidade, a diplomacia não é *softpower*, sendo antes, como anteriormente referido, um instrumento ou um meio de aplicação do poder, seja ele “hard” ou “soft”. Importa, para os devidos efeitos, sublinhar que a diplomacia não é inerentemente “soft” ou amigável, tratando-se apenas de um mecanismo através do qual o poder pode ser aplicado. Esse poder pode ser (e frequentemente é) *hardpower* coercivo sob a forma de ameaças concretas ou implícitas.

Apesar da recente atenção direcionada ao *softpower*, os estados tentaram usá-lo nas suas Relações Internacionais durante séculos. Por exemplo, Nye (2004) diz que “nos séculos XVII e XVIII, a França promoveu a sua cultura em toda a Europa. A língua francesa não só se tornou o idioma da diplomacia, mas também foi usado nalgumas cortes estrangeiras, como na da Prússia e na da Rússia. Durante a Revolução Francesa, a França redirecionou os esforços para as populações estrangeiras junto das quais promoveu a sua ideologia revolucionária”. Depois de ter sido derrotado na guerra franco-prussiana, o governo francês “procurou reparar o prestígio destruído da nação promovendo a sua língua e a literatura através da *Alliance Française*, que foi criada em 1883” (Nye, 2004). Tal não significa que o *softpower* seja sempre bem-intencionado, uma vez que a França, sob a Terceira República a partir de 1870, empurrou a sua ideia de civilização francesa e de cultura francesa, à custa de outros (Conklin, 1997).

⁴⁰ Acerca da Diplomacia e da Guerra – Parte I in <http://statusquo.blogs.sapo.pt/9595.html#ixzz4svV8Vu3p>

O *softpower* pode ser considerado como uma arte da sedução que tanto pode usar como ser usada pela diplomacia sendo, como diz Nye, uma importante realidade. Nas palavras do criador da definição em apreço, aqueles autointitulados realistas que negam a importância do *softpower* são como as pessoas que desconhecem o poder da sedução (Nye, 2008). Ainda naquela obra, Nye defende que “se a cultura, os valores e as políticas de um país não forem atrativas, a diplomacia pública que as “dissemina” não consegue produzir *softpower*.” (Nye, 2008).

Neste ponto, e considerando a natureza das MOE, realçamos os três fatores mencionados por Nye (1- Cultura; 2- Valores; 3- Políticas [públicas]) para suporte da tese aqui defendida. As MOE parecem constituir um importante instrumento de diplomacia indireta, porque não são manobradas direta e exclusivamente por um Estado, o que se enquadra em todas as características básicas do designado *softpower*. É assim que (i) a cultura, (ii) os valores e (iii) as políticas públicas dos Estados que compõem as Comunidades Linguísticas parecem ser, precisamente, o elemento aglutinador dos diversos países, o que, transposto para as MOE que as mesmas dinamizam, não pode ser classificado senão como uma forma de “sedução apolítica” eficazmente disseminada pela máquina diplomática de cada um dos seus Estados-membros.

2.7.5 Objetivos estatutários das Comunidades linguísticas: Enquadramento das Observações Eleitorais

As Comunidades Linguísticas contempladas para efeito do presente estudo são, por ordem de antiguidade, a Commonwealth, a Organização Internacional da Francofonia e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

A comunidade anglófona remonta aos tempos do império britânico, constituindo uma das mais antigas associações políticas de Estados. Tal como hoje existe, a *Commonwealth* remonta a 1949. Pela sua natureza e origem, das três, é a comunidade com mais atividade intergovernamental, muito embora o peso da Guerra Fria tenha abrandado as suas ações e, no caso das MOE, à semelhança do que sucedeu com as outras duas, tenha inibido qualquer iniciativa de relevo.

A Organização Internacional da Francofonia (OIF)⁴¹, surgida em 2006, é a herdeira da Agência de Cooperação Cultural e Técnica, criada em 1970, que em 1996 deu lugar à Agência da Francofonia, antecessora direta da OIF.

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi um processo longo de mais de uma década quando, em 1983, Jaime Gama, à altura Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, proferiu um discurso no qual salientava a importância de criar mecanismos que facilitassem a interoperacionalidade linguística dos países de língua portuguesa, bem como “avançar com a constituição de um grupo de língua portuguesa no seio da União Interparlamentar”. Em 1996 é finalmente criada a CPLP.

Em todas as organizações referidas foi visível a dinamização de ações a partir da década que assinalou o final da Guerra Fria, independentemente de os seus objetivos já consignarem as ações antes ou muito antes dos anos de 1990.

A Commonwealth

Em 1991 a reunião dos Chefes de Governo da *Commonwealth*, em Harare, adoptou os princípios para a observação eleitoral em países membros. As MOE da *Commonwealth* são compostas por pessoas eminentes de vários campos, incluindo comissários eleitorais e parlamentares, especialistas legais, de género, de Direitos do Homem e de imprensa. Equipas de observadores de maior dimensão, designadas *Commonwealth Observer Groups*, variam entre 10 e 25 membros. Normalmente liderados por um ex-chefe de governo ou figura política de primeiro plano, os grupos de observadores são independentes e autónomos, provenientes de todas as regiões da *Commonwealth*. Grupos de observadores mais pequenos, conhecidos por *Commonwealth Observer Missions* ou Equipas de Peritos, podem incluir apenas dois a quatro observadores independentes. Todas as formações são apoiadas por uma pequena equipa do Secretariado da *Commonwealth*.

Os observadores eleitorais da *Commonwealth* têm mandato para observar e considerar os fatores que afetam a credibilidade do processo eleitoral. Estes considerarão se as eleições foram realizadas de acordo com os padrões para as eleições democráticas com que o país se comprometeu, incluindo a legislação nacional e os compromissos regionais, internacionais e da *Commonwealth*. Antes de determinar o envio de uma equipa de

⁴¹ *Organisation Internationale de la Francophonie*

observadores, o Secretário-Geral da *Commonwealth* deverá receber um convite do Governo de um Estado-membro ou da comissão eleitoral.

Depois de serem distribuídos no país anfitrião, os observadores da *Commonwealth* avaliarão o ambiente pré-eleitoral, bem como os processos de votação, de contagem e de publicação dos resultados. Findo o sufrágio, os observadores emitirão uma avaliação interina bem como, posteriormente, um relatório final que será compartilhado com o governo e com os partidos de oposição antes de ser tornado público.

A Organização Internacional da Francofonia (OIF)

A OIF é uma das duas entidades da “Comunidade Francófona” que tem a incumbência de organizar Missões de Observação Eleitoral. A entidade parceira para as observações dos pleitos eleitorais fica a cargo da Assembleia Parlamentar da Francofonia (APF)⁴². A APF é uma assembleia consultiva da francofonia, sendo constituída por membros que representam 78 parlamentos ou organizações interparlamentares. A APF participa no estabelecimento e fortalecimento de instituições democráticas, entre outras, através da organização de MOE. Com efeito, a OIF estabelece acordos com a APF para todos os seus programas no âmbito do eixo "Paz, Democracia e Direitos Humanos" da sua programação, com exceção das MOE, que são organizadas em conjunto e incluem personalidades e especialistas nomeados, por um lado, pelo Secretário-Geral da OIF, e por outro, por parlamentares selecionados pela APF, de acordo com suas próprias regras. Desde 1992, a Assembleia Parlamentar da Francofonia participou em numerosas missões preparatórias e MOE da Organização Internacional da Francofonia.

De acordo com a informação disponibilizada na página da OIF⁴³, as MOE são implantadas principalmente em países que atravessam um cenário pós-crise para monitorizar a condução das eleições, sendo, por vezes, organizadas em coordenação com outros observadores de organizações internacionais e regionais.

Relatórios extensos e detalhados produzidos como resultado dessas missões possibilitam indicar possíveis disfunções, levando à adoção de advertências com vista à obtenção de apoios de diversa ordem a montante e a jusante dos sufrágios, bem como de recomendações para as eleições seguintes.

⁴² <http://apf.francophonie.org/>

⁴³ <https://www.francophonie.org/Accompagnement-des-processus.html>

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A CPLP consagra, nos seus Estatutos, a concertação político-diplomática entre os seus membros como um dos objetivos gerais da organização, em que a componente de observação eleitoral tem assumido um papel internacional cada vez mais relevante. As missões de observação eleitoral da CPLP integram um representante do Secretariado Executivo e representantes dos Estados-membros – exceção feita aos do país onde se realizam as eleições – procurando-se que a sua composição seja heterogénea, incluindo parlamentares, diplomatas, peritos em eleições, universitários, juristas, e outros profissionais, de modo a permitir um conhecimento alargado sobre os diferentes tipos de escrutínio e sobre os mecanismos eleitorais.

Os observadores devem testemunhar o processo eleitoral, o escrutínio e o apuramento dos resultados, competindo à missão emitir parecer sobre a credibilidade do processo eleitoral, em função de critérios relativos à transparência, ao carácter democrático da eleição, à aplicação da lei eleitoral e aos procedimentos exigíveis.

As Missões de Observação Eleitoral da CPLP incutem os princípios do observador não interveniente, na qual o observador eleitoral é descrito como “mera testemunha do processo eleitoral, tendo por função observar, anotar e sugerir, não devendo em circunstância alguma mediar o processo eleitoral, sob pena de colocar em risco o princípio de não ingerência⁴⁴”.

De acordo com o texto consultado na página de internet da CPLP⁴⁵ a observação eleitoral “tem um conjunto de regras básicas de atuação que, para além da observação nas secções eleitorais das condições efetivas de votação, deve incluir o acompanhamento da fase pré-eleitoral, incluindo a campanha eleitoral, e o estabelecimento de contactos junto das instituições encarregues da realização das eleições, de organizações da sociedade civil, com pessoas e organismos das diversas esferas de atividades do país, e a realização de Missões da Avaliação Preliminar caso as condições vigentes o exijam”.

⁴⁴ <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4483>

⁴⁵ <https://www.cplp.org>

2.7.6 Incidências de MOE das Comunidades Linguísticas junto dos países associados

Numa primeira análise dos dados recolhidos, pelo autor deste trabalho, junto da *Commonwealth*, da Organização Internacional Francófona e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, constata-se que entre 1990 e 2023 foram realizadas, aproximadamente, 318 Missões de Observação Eleitoral, um valor agregado das três Comunidades suprarreferidas. Ao longo destes 33 anos de Observações Eleitorais, as três Comunidades deslocaram equipas de observadores eleitorais a 73 países diferentes⁴⁶.

Tal como se pode observar no gráfico 1 (*Cf. Anexos*), a *Commonwealth* foi a Comunidade que, ao longo do tempo analisado, mais MOE realizou, num total de 153, o que representa quase metade (48%). Segue-lhe a OIF, 136 (43%) e a CPLP, 29 (9%).

O gráfico 2 (*Cf. Anexos*) mostra a tendência de envio de Missões de Observação Eleitoral em cada ano registado. Combinado com a Tabela 1 (*Cf. Anexos*) torna-se claro que existiram sobreposições de MOE em cinco casos distintos: Camarões, Ruanda, Seychelles, Guiné-Bissau e Moçambique. Em três destes países a língua oficial corresponde à das Comunidades Linguísticas: (i) Camarões (línguas oficiais – Inglês e Francês; pertence a ambas as Comunidades, *Commonwealth* e OIF, muito embora 80% da população seja francófona); (ii) Ruanda (línguas oficiais – Inglês e Francês; pertence a ambas as Comunidades, *Commonwealth* e OIF) e (iii) Seychelles (línguas oficiais – Inglês e Francês; pertence a ambas as Comunidades, *Commonwealth* e OIF). Em dois destes países, a língua oficial corresponde apenas a uma das Comunidades Linguísticas: (a) Guiné-Bissau (pertence à CPLP e à OIF mas tem como única língua oficial o português) e (b) Moçambique (pertence à CPLP e à *Commonwealth* mas tem como única língua oficial o português). Por fim, será interessante constatar a coincidência das observações linguísticas no concernente às comunidades presentes por ocasião dos pleitos eleitorais: Camarões 1997, 2004, 2011 e 2013 (*Commonwealth* e OIF); Ruanda 2010 (*Commonwealth* e OIF); Seychelles 1992, 1993, 1998, 2011 (*Commonwealth* e OIF); Guiné-Bissau 2004, 2009, 2014, 2019, 2023 (OIF e CPLP); Moçambique 2003, 2004, 2009 (*Commonwealth* e CPLP), 2019 (*Commonwealth*, CPLP e OIF).

⁴⁶ Importa salientar, a propósito dos dados recolhidos, que os mesmos dependem exclusivamente da sua disponibilização pública, por parte das entidades organizadoras destas MOE. Assim, o autor descarta responsabilidades por eventuais omissões, assumindo, por outro lado, o zelo académico na aturada pesquisa, por via de cruzamento de dados e a publicação do seu resultado, patente na compilação dos mesmos. O facto de nos anos de 2017 e 2018 a OIF não registar qualquer observação eleitoral foi amplamente analisado, tendo sido feita, por fim, uma busca exaustiva a todos os pleitos eleitorais realizados naqueles anos, por forma a garantir que aquela informação estaria, possivelmente, correta.

Notas conclusivas

A evolução histórica e a incidência de MOE sobre Organizações Internacionais e de carácter linguístico revelam-nos que aquelas se tornaram amplamente aceites em todo o mundo e desempenham claramente um papel importante na prestação de avaliações precisas e imparciais sobre a natureza dos processos eleitorais revelando-se, deste modo, instrumentos de promoção dos Direitos do Homem e do Direito Internacional. Talvez por isso tenham ganho, a partir dos anos 1990, uma dinâmica acrescida após um processo de desinvestimento da Organização das Nações Unidas, inversamente proporcional ao interesse manifestado por uma multitude de Organizações Internacionais e Transnacionais, como o caso da *Commonwealth*, da OIF e da CPLP.

As MOE pretendem ser nada menos do que o reflexo do interesse e do investimento da comunidade internacional na realização de eleições democráticas, como parte do desenvolvimento democrático, incluindo o respeito pelos Direito do Homem e pelo Estado de Direito. A observação eleitoral internacional – que versa sobre os direitos civis e políticos – é parte da monitorização internacional dos Direito do Homem e, sendo conduzida com base nos mais elevados padrões de imparcialidade, estará, na sua génese e pela sua natureza, livre de quaisquer considerações bilaterais ou multilaterais que poderiam comprometer a condição de imparcialidade. Em geral, as MOE avaliam os processos eleitorais de acordo com os princípios internacionais para eleições democráticas genuínas e com o direito interno de cada país, embora reconheçam que cumpre, em derradeira análise, ao povo de um país a determinação quanto à credibilidade e à legitimidade do processo eleitoral.

Como claro instrumento de *softpower* que são, as MOE foram incorporadas nas organizações de diplomacia paralela surgidas (ou reforçadas na sua ação) no período a jusante da queda do muro de Berlim, ao longo de toda a década de 1990, numa dinâmica que reforça a tendência internacional e que consiste no incremento de instrumentos de manutenção e de consolidação da paz. Exemplo claro do acima exposto parece-nos ser o da participação de Comunidades linguísticas na observação eleitoral internacional. Ao contrário do que sucede no patamar europeu, onde os Estados-membros depositam no SEAE uma parte das suas prerrogativas alusivas à condução da sua política externa, com as Comunidades linguísticas verifica-se a tentativa da recuperação ou de implementação de influência externa dos seus Estados-membros, fazendo uso desta ferramenta coletiva de *softpower* alicerçada nas ações comuns das Comunidades linguísticas.

2.8 A Política de cooperação eleitoral em Portugal

De acordo com o referido no Portal Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros⁴⁷, “as Missões de Observação Eleitoral inserem-se no quadro da valorização das instituições do Estado de Direito, assente nos valores da democracia, da boa governação e do respeito pelos direitos humanos”, motivos suficientes pelos quais “fazem parte dos objetivos da representação externa portuguesa”.

Os termos da prossecução da política de cooperação eleitoral portuguesa estão definidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/99⁴⁸, diploma onde se prevê, designadamente, a realização de ações de: apoio à institucionalização e funcionamento de organismos eleitorais em Países de Língua Oficial Portuguesa e noutros Estados; apoio ao recenseamento eleitoral; apoio a atos eleitorais; formação de técnicos de administração eleitoral.

Até 2012 era ao “Instituto Camões” (Camões, IP), que estavam atribuídas as competências para a gestão e a atualização da Bolsa de Observadores Eleitorais, bem como a definição e o acompanhamento das ações de observação eleitoral, por um lado, e a seleção e contratação de observadores, particularmente no que concerne às Missões da UE e da CPLP⁴⁹. Atualmente essas responsabilidades estão atribuídas à Direção Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a quem cabe, concretamente, a gestão e atualização de uma Bolsa de Observadores Eleitorais, a definição e o acompanhamento das ações de observação eleitoral, assim como a seleção de observadores, particularmente para Missões da UE e da CPLP.

As MOE tornaram-se amplamente aceites em todo o mundo e desempenham claramente um papel importante na prestação de avaliações precisas e imparciais sobre a natureza dos processos eleitorais revelando-se, deste modo, instrumentos de promoção dos Direitos do Homem e do Direito Internacional, dos quais Portugal tem feito uso, ainda que com certa parcimónia, como ferramenta complementar à sua política externa.

⁴⁷ <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/carreiras-e-oportunidades/observacao-eleitoral#principios> (consultado em 12JUN2024)

⁴⁸ Diário da República nº 247/99 de 22 de outubro de 1999, I Série-B

⁴⁹ Lei Orgânica aprovada no despacho n.º 20 328/2007, de 6 de setembro.

2.8.1 Portugal nas Missões de Observação Eleitoral

Não é do conhecimento do autor a existência de um estudo com dados compilados e exaustivos relativos à participação de portugueses em Missões de Observação Eleitoral, exceção feita a um estudo conduzido pelo próprio autor, em 2006.

Assim, muito embora se verifique um hiato de 17 anos, optou-se por apresentar os dados existentes, que enquadram uma tendência verificada já desde 1989.

Foi sentida uma particular dificuldade na coleção de dados referentes à participação de portugueses em Missões de Observação Eleitoral. O objetivo seria o de apurar quais foram as MOE nas quais Portugal se fez representar, no período compreendido entre 1975 e 2013. O resultado atingido carece de complementação com informação adicional que estará dispersa ou é inexistente.

O resultado fulcral do trabalho encontra-se na Tabela 1 – Missões de Observação Eleitoral (de 1992 a 2006), referindo-se ao período de 14 anos que medeia entre 1992 e 2006.

A primeira participação portuguesa em MOE de que temos conhecimento ter-se-á dado em 1989, numa ação coordenada pela Organização das Nações Unidas «na sequência da assinatura dos acordos resultantes das negociações quadripartidas sobre a independência da Namíbia»⁵⁰. Os dados referentes a esta ação da ONU indicam factos mais gerais. Esta iniciativa política recebeu o nome UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*) pela Resolução 435, de 1978, que aprovava o plano de independência da Namíbia e que, na essência, deveria assegurar a condução de eleições livres e justas naquele país da África Austral. Assim, entre 07 e 11 de Novembro de 1989, foi organizada uma campanha para o sufrágio. Esta organização incluiu uma força de 8000 elementos, composta por cerca de 2000 civis, 1500 Observadores da Polícia Civil (*Civilian Police Monitors – CIVPOL*), e aproximadamente 4500 militares. Nesta operação estiveram “mais de 100 nacionalidades”⁵¹ que se fizeram representar.

Contudo, a referida iniciativa não foi incluída na Tabela 1, uma vez que nos foi impossível coletar dados precisos para utilização na mesma. Não foi possível aferir com exatidão quantos observadores participaram, na totalidade, nem quantos deles eram

⁵⁰ «Algumas reflexões sobre Observação Internacional de Actos Eleitorais», Maria da Graça Miragaia Archer; ISSN 0871-7451. Lisboa. N.º 6 (2000). p. 65-67; em: www.stape.pt/data/docs/observ.doc

⁵¹ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/365/19/PDF/N9136519.pdf?OpenElement>

portugueses (civis ou militares); por outro lado, desconhece-se com rigor quais os termos legais em que se enquadravam os portugueses enviados.

Pelos elementos a que pudemos ter acesso, somos levados a concluir que não terá havido participação de portugueses em MOE numa data anterior a 1989. Isto deve-se a duas ordens de razão; antes de mais, porque previamente ao desmoronamento do Muro de Berlim, a Guerra-fria vigente impedia a realização de grande parte deste género de iniciativas, por motivos de ordem geoestratégica e geopolítica; depois, a inexistência de indícios documentais que apontem em sentido contrário, ou seja, que confirmem ou infirmem a eventual participação de portugueses em missões deste teor, leva a reforçar a ideia de que a mesma terá sido, com elevado grau de probabilidade, inexistente.

Assim, a compilação de dados foi iniciada com aqueles que se referem à segunda MOE registada e com participação de elementos portugueses, nomeadamente a das eleições legislativas e presidenciais realizadas em 1992, em Angola.

2.8.2 Enquadramento organizativo

A participação de portugueses em Missões de Observação Eleitoral pode ocorrer de quatro formas distintas: no quadro da Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), no quadro da União Europeia (UE), no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ou a título bilateral.

Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa

A participação em Missões da OSCE realiza-se sobretudo nas regiões dos Balcãs e da Ásia Central e passa pelo Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos ODIHR⁵², o Serviço para as Instituições Democráticas e Direitos do Homem da OSCE. Portugal é responsável pela seleção e pelo recrutamento dos observadores nacionais e, em regra, financia uma parte significativa dos encargos daí decorrentes. Este Serviço é, presentemente, o principal responsável, na Europa, pela observação de eleições e um parceiro na cena internacional para o acompanhamento dos esforços de transição democrática dos países da região OSCE, com vista a assegurar o respeito dos Direitos do Homem e do Estado de Direito.

⁵² Em inglês, *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (<http://www.osce.org/odihr/>)

Como refere o Gabinete de Documentação e Direito Comparado, da Procuradoria-Geral da República⁵³, o ODIHR foi criado pela «Carta de Paris para uma nova Europa» tendo sido inicialmente denominado *Serviço para Eleições Livres* (OFE). O início do seu funcionamento reporta-se a 1991 tendo ficado sediado na Polónia, mais precisamente em Varsóvia. Originalmente foi encarregue de facilitar a troca de informações sobre o decurso de eleições nos Estados participantes tendo-se ampliado, *a posteriori*, o seu mandato, com vista à inclusão dos Direitos do Homem e da democratização.

Em 1992 a sua designação formal foi alterada, passando, desde então, a adotar a designação ODIHR, atualmente utilizada. Este organismo visa, *grosso modo*, promover eleições democráticas. Para esse fim, procura concretizar determinadas ações das quais se podem destacar quatro grandes prioridades: *i*) a monitorização dos procedimentos de eleições; *ii*) proporcionar apoio à consolidação de instituições democráticas e ao respeito pelos Direitos do Homem; *iii*) reforçar a sociedade civil e o Estado de Direito; *iv*) contribuir para prevenção de conflitos, em particular monitorizando a implementação dos compromissos tomados no âmbito da dimensão humana da OSCE.

CPLP

Os observadores eleitorais portugueses têm participado ainda em Missões levadas a cabo pela Comunidade de Países de Língua Portuguesa, no espaço dos Países de Língua Portuguesa. Neste caso, a seleção fica a cargo do Estado português, tendo este também um papel ativo na implementação das Missões.

Tal como anteriormente abordado, na página 72, as MOE da CPLP integram um representante do Secretariado Executivo e representantes dos Estados-membros – exceto aqueles do país do pleito eleitoral, procurando-se uma composição heterogénea, que inclua parlamentares, diplomatas, peritos em eleições, universitários, juristas, e outros profissionais.

Os observadores devem testemunhar o processo eleitoral, o escrutínio e o apuramento dos resultados, competindo à missão emitir parecer sobre a credibilidade do processo eleitoral, em função de critérios relativos à transparência, ao carácter democrático da eleição, à aplicação da lei eleitoral e aos procedimentos exigíveis.

⁵³ <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/osce-escriptorio.html>

Bilaterais

A realização de Missões a título bilateral ocorre prioritariamente no espaço lusófono e supõe uma articulação entre o Instituto Camões, a DGPE e o STAPE. O processo de seleção dos observadores, a organização e o financiamento das Missões cabe exclusivamente ao Estado português⁵⁴.

União Europeia

A observação de atos eleitorais é um importante instrumento europeu de garante da democracia e respeito pelos direitos humanos. Com o objetivo de promover os valores da democracia, o respeito pelos direitos humanos e o princípio de um Estado de direito, a União Europeia, desde 1993, já conduziu mais de 160 Missões de Observação Eleitoral.

Observadores são formados para distinguir claramente entre denúncias, boatos, acusações e factos verificados. Somente os factos que são presenciados ou verificados pelos observadores serão usados no relatório final da missão. Além disso, embora as observações eleitorais da União colaborem com outras organizações internacionais de observadores, apenas as informações recolhidas pelos seus próprios observadores são utilizadas para efeitos da declaração da missão e do relatório final.

⁵⁴ http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=290&Itemid=261;

3 Parte III – As MOE na promoção da Democracia

3.1 A figura do observador eleitoral internacional e a integridade do seu processo de seleção

3.1.1 O processo de pré-seleção de candidatos. O caso português.

Os observadores eleitorais portugueses têm participado, amiúde, em missões sob a responsabilidade da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, centradas exclusivamente no espaço político dos países que têm o português como língua oficial. Neste caso, a seleção é exclusivamente assumida pelo Estado português, que tem também um papel ativo na implementação das missões.

No âmbito da União Europeia, a participação em Missões pressupõe a inscrição prévia dos candidatos a observadores na Base de Dados Comum a todos os Estados-Membros, gerida pela *EuropeAid*⁵⁵, o Serviço de Cooperação da Comissão Europeia.

O processo de seleção dos observadores obedece, segundo a informação que é fornecida pela página *web* do *EuropeAid*, aos seguintes princípios orientadores⁵⁶:

- Os candidatos devem possuir experiência na monitorização do processo eleitoral e/ou formação específica nacional ou internacional relativa a áreas conexas aos procedimentos eleitorais;
- Capacidades interpessoais, nomeadamente facilidade de integração no trabalho em grupo, capacidade para lidar com adversidades, respeito pela idiossincrasia local, facilidades comunicacionais e aptidão para o trabalho num ambiente multicultural;
- Capacidade para preservar a independência profissional e estrita imparcialidade na condução dos seus deveres no país recetor;
- Demonstrar compromisso pela democracia e Direitos do Homem;
- Ser cidadão europeu.

O processo de pré-seleção é feito em Portugal, pela Direção Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a partir dos currículos constantes da Base de Dados Comum e de acordo com uma quota pré-fixada. À Comissão Europeia está atribuída a responsabilidade de realizar a seleção final e de preparar, executar e financiar as Missões. Em Portugal, o Ministério dos Negócios Estrangeiros optou por adotar critérios quantitativos

⁵⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/observer/index_en.htm

⁵⁶ *EU guidelines on common criteria for the selection of electoral observers*, decisão do Conselho Europeu 8278/99-PESC 165- COHOM4;

e qualitativos de hierarquização para dar resposta ao elevado número de candidatos, provendo, com base naqueles, listagens nominais justas e paritárias.

Com vista a dar resposta aos quesitos apresentados pela Comissão Europeia, foi adotada a tabela *infra*, que tem por objetivo classificar os candidatos pela lupa de Critérios **quantitativos** de hierarquização, no processo de pré-seleção⁵⁷.

Critérios	Pontuação	Pontos
Elementos curriculares	Formação académica – Grau de licenciatura ou superior	1
	Formação específica em observação eleitoral • Curso com certificação EODS ou NEEDS, ou equivalente • Curso de outras instituições relevantes	2 1
	Outros cursos de formação específica considerados relevantes	1
	Pontuação máxima no critério	5
Experiência profissional relevante	Experiência profissional relevante no país da MOE (pontos não acumuláveis): • Mais de 30 dias de trabalho nas áreas da cooperação, apoio ao desenvolvimento ou democratização, ou trabalho com instituições governamentais em matéria relacionadas com eleições. Participação em missões de observação ou assistência eleitoral no país da MOE.	5
	• Experiência profissional no país da MOE em atividades ou de âmbito privado, ou sem relação com eleições, ou experiência relevante inferior a 30 dias	1

⁵⁷ Tabela disponível em <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/carreiras-e-oportunidades/observacao-eleitoral#participacao-portuguesa> (consultado em maio de 2024)

	Trabalho relevante em assuntos eleitorais, de âmbito internacional (exceto observação eleitoral) >180 dias (“Missões de observação eleitoral internacional - XXI Governo”)	2
	Experiência relevante em atos eleitorais em Portugal	1
	Pontuação máxima no critério	8
Conhecimento de línguas* 3.1.1.1 *Durante os processos de pré-seleção e de seleção, o conhecimento de línguas poderá ser testado por funcionários do MNE ou da Comissão Europeia, telemática ou telefonicamente.	Fluência no idioma principal da MOE (nível proficiente)	3
	Bom domínio do idioma principal da MOE	2
	Fluência no idioma adicional da MOE, caso exista (nível proficiente)	2
	Bom domínio do idioma adicional da MOE, caso exista	1
	Pontuação máxima no critério	5
Experiência em observação eleitoral	Participação em MOE da UE de Curta Duração (classificação <i>Recommend</i> ou <i>Highly recommend</i>) • 1 a 3 • 4 a 5 • Mais de 5	3 5 7
	Participação em MOE da UE de Longa Duração - LTO ou Core Team (<i>Recommend</i> ou <i>Highly recommend</i>) • 1 a 3 • 4 a 5 • Mais de 5	5 7 9
	Participação em missões de observação/assistência de outras instituições • 1 a 3 • 4 a 5	2 4

	• Mais de 5	6
	Pontuação máxima no critério	22
Pontuação máxima obténivel		40

Os critérios quantitativos de hierarquização para a seleção de observadores eleitorais supra apresentados, são essenciais para garantir a integridade e a eficácia das Missões de Observação Eleitoral. Tais critérios abrangem uma variedade de dimensões, desde a formação académica, a formação específica em observação eleitoral, a experiência profissional relevante, o conhecimento de línguas e a experiência anterior em observação eleitoral.

Uma análise crítica desses critérios revela a necessidade de um equilíbrio cuidadoso entre rigor e inclusão. Embora os critérios quantitativos forneçam uma base objetiva para a seleção, é importante considerar também aspetos qualitativos, tais como a adaptabilidade dos candidatos, a sua capacidade de lidar com situações imprevistas ou ainda a experiência prática não formalizada.

No âmbito das MOE, uma combinação de critérios quantitativos e qualitativos proporciona uma pré-seleção mais holística e eficaz dos observadores eleitorais, garantindo que os processos eleitorais são monitorizados por indivíduos altamente qualificados e preparados para enfrentar os desafios específicos de cada contexto eleitoral. Com isso, assegura-se a promoção da democracia, a proteção dos direitos dos eleitores e a integridade das eleições.

Tendo presente as considerações acima tecidas, passaremos a expor os critérios qualitativos de hierarquização para a pré-seleção de observadores eleitorais, aplicados pelo MNE na avaliação conjunta com os critérios quantitativos supramencionados⁵⁸:

⁵⁸ Os critérios qualitativos que se seguem foram adaptados do Portal Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/carreiras-e-oportunidades/observacao-eleitoral#participacao-portuguesa> (consultado em junho de 2024)

Critérios qualitativos gerais

- Os candidatos que tenham realizado missões da União Europeia nos últimos doze meses (relativamente à data prevista para as eleições) são considerados sem prioridade, embora mantenham a elegibilidade;
- De modo a garantir o critério de equilíbrio de género, constante das regras de seleção da UE, a representação de candidatos de cada um dos sexos terá de ser de pelo menos 25% dos candidatos selecionados;
- No caso de missões que envolvam condições especiais, designadamente no que se refere a condições particularmente difíceis quanto à segurança ou à complexidade da missão, podem ser utilizados critérios de pré-seleção que valorizem a experiência anterior em missões consideradas difíceis, as qualificações adequadas ou a experiência anterior em missões no país onde se realiza a missão;
- Nas missões para as quais são pré-selecionados três ou mais candidatos, poderá ser utilizado um critério que assegure o balanço entre candidatos com experiência e novos observadores que, sendo elegíveis e tenham currículo relevante, designadamente no país da Missão, não tenham participado em missões de observação eleitoral Internacional;
- Poderá ser reservada uma das vagas da pré-seleção para candidatos elegíveis à Missão, que desempenhem funções no MNE, em áreas de atuação diplomática relacionadas com o país ou a região da MOE, ou ainda em área multilateral relevante;
- Os candidatos devem ter conhecimento excelente (proficiente) da Língua Portuguesa (falado e escrito).

Critérios de desempate

No caso de existirem candidaturas como mesmo nível de hierarquização após a aplicação dos critérios indicados nos pontos acima, serão utilizados os seguintes critérios de desempate:

- Experiência anterior relevante no país onde decorre a missão;
- Número de missões de observação eleitoral da UE realizadas;
- Número total de missões de observação eleitoral internacional realizadas;
- Número de missões UE realizadas como LTO ou Core Team.

Candidaturas de reserva

Como regra geral, para cada missão poderão ser indicados candidatos de reserva, selecionados de acordo com os critérios acima expostos. Como regra geral serão indicadas candidaturas de reserva em número igual ao número de candidatos prioritários pré-selecionados.

Candidaturas simultâneas

No caso de uma pessoa apresentar candidaturas em simultâneo ao mesmo posto de uma mesma missão, ou a missões diferentes cujo processo de seleção decorra em períodos (...) sobrepostos, apenas poderá ser pré-selecionada uma das candidaturas (caso reúna os critérios de prioridade necessários para o efeito). Será considerada a candidatura que reúna, *a priori*, melhores condições para a eventual seleção para a missão.

3.1.2 Análise Crítica dos Critérios Quantitativos e Qualitativos de Hierarquização para a Seleção de Observadores Eleitorais

A seleção de observadores eleitorais é crucial para assegurar a integridade, a transparência e a legitimidade dos processos eleitorais. A combinação de critérios quantitativos e qualitativos para hierarquizar candidatos proporciona uma abordagem equilibrada, considerando tanto as qualificações formais como a experiência prática e outras qualidades relevantes. Esta análise crítica examina esses critérios específicos, incluindo elementos curriculares, experiência profissional relevante, conhecimento de línguas e experiência em observação eleitoral, juntamente com critérios qualitativos adicionais.

Procederemos, de seguida, à análise crítica de cada um dos critérios adotados para a pré-seleção e à sua elegibilidade de candidatos à função de Observador Eleitoral da União Europeia, tendo por base os critérios quantitativos e os critérios qualitativos, identificando a respetiva relevância, as vantagens e as eventuais limitações que permitam compreender a abrangência e a pertinência holística da seleção pretendida.

Critérios quantitativos gerais

Formação Académica – Grau de Licenciatura ou Superior

Relevância: A exigência de um grau de licenciatura ou superior assegura que os candidatos possuem um nível mínimo de aptidão académica e habilidades cognitivas necessárias para compreender e analisar situações complexas dentro do processo eleitoral.

Vantagens: A existência de um nível Mínimo de Conhecimento assegura que todos os candidatos têm uma formação básica para interpretar, analisar e relatar eventos de forma crítica. Quanto ao desenvolvimento de competências, a exigência de uma educação superior ajuda a incrementar habilidades essenciais, tais como a análise crítica, a resolução de problemas e o desenvolvimento de uma comunicação eficaz.

Limitações: Este critério poderá excluir candidatos experientes que não possuem uma formação académica formal, mas que têm vasta experiência prática. Por outro lado, a variação na qualidade da educação não é garante de nivelação, uma vez que a qualidade dos cursos superiores pode variar entre diferentes instituições, resultando em diferentes níveis de preparação dos candidatos.

Formação Específica em Observação Eleitoral – Curso com certificação EODS ou NEEDS, ou equivalente.

Relevância: Certificações como EODS (*European Observation and Democratic Support*) ou NEEDS (*Network for Enhanced Electoral and Democratic Support*) são reconhecidas pela sua qualidade e pelo seu rigor na formação em observação eleitoral.

Vantagens: Elevados padrões de qualidade comumente reconhecidos, garantindo formações adequadas. Na sua formação prática incluem componentes concretas que preparam os candidatos para situações reais; por outro lado, a certificação aumenta a credibilidade dos candidatos e a confiança nas suas capacidades.

Limitações: Nem todos os potenciais candidatos terão acesso aos cursos, devido a barreiras geográficas ou financeiras, condicionando o acesso em termos equivalentes.

Cursos de Outras Instituições Relevantes.

Relevância: Cursos oferecidos por outras instituições podem complementar a formação em observação eleitoral, proporcionando uma visão ampla das práticas eleitorais.

Vantagens: Oferecem abordagens variadas e perspectivas diferentes, para além de, em tese, poderem revelar-se mais acessíveis do que cursos altamente especializados como os da EODS ou NEEDS.

Limitações: A qualidade pode variar significativamente entre instituições, sendo difícil reconhecer um padrão aplicável de igual forma a todos os cursos, pese embora a exigência de que aqueles sejam atribuídos por Instituições relevantes; importa, neste aspeto, considerar a possibilidade de alguns cursos poderem não ser amplamente reconhecidos.

Outros Cursos de Formação Específica Considerados Relevantes

Relevância: Formações em áreas como Direitos do Homem, resolução de conflitos ou governação democrática, a título de exemplo, são altamente pertinentes.

Vantagens: Proporcionam um entendimento holístico das questões políticas e sociais.

Limitações: Podem não fornecer a formação específica necessária para tarefas práticas de observação eleitoral. Introdução de um elemento aleatório relativo à avaliação da qualidade de formações oferecidas por instituições menos conhecidas.

Experiência Profissional Relevante no País da MOE

(i) Mais de 30 dias de trabalho em áreas de cooperação, apoio ao desenvolvimento ou democratização, ou trabalho com instituições governamentais em matérias relacionadas com eleições.

Relevância: Experiência em áreas relacionadas ao processo eleitoral no país da MOE proporciona uma compreensão detalhada dos desafios específicos do contexto.

Vantagens: Conhecimento direto, fruto da experiência prática, fortalece a capacidade de entender dinâmicas complexas e situações específicas. Adaptação ao contexto local, resultante da familiaridade com o respetivo contexto, resulta numa elevada capacidade de lidar com imprevistos.

Limitações: Poucos candidatos têm oportunidade de acumular essa experiência específica.

(ii) Experiência profissional no país da MOE em atividades privadas ou sem relação com eleições, ou experiência relevante inferior a 30 dias.

Relevância: Experiência profissional diversificada no país pode oferecer uma perspetiva valiosa sobre o contexto social e cultural.

Vantagens: Experiências variadas ajudam a compreender os contextos que influenciam o processo eleitoral. A diversidade de perspetivas proporciona o surgimento de novas abordagens e de competências, adquiridas em diferentes funções.

Limitações: experiências de curta duração podem não proporcionar profundidade de conhecimento.

(iii) Trabalho relevante em assuntos eleitorais de âmbito internacional (exceto observação eleitoral) superior a 180 dias.

Relevância: Experiência internacional fornecem *insights* valiosos sobre diferentes práticas e sistemas eleitorais.

Vantagens: Este género de experiência mais imersiva permite uma compreensão abrangente e uma implementação mais eficaz; simultaneamente, uma duração prolongada tem como resultado um reforço de credibilidade e de experiência.

Limitações: Surgem dúvidas quanto à transferibilidade de competências, uma vez que as práticas internacionais podem não ser diretamente aplicáveis ao contexto local da MOE.

(iv) Experiência Relevante em Atos Eleitorais em Portugal.

Relevância: A experiência em sufrágios locais fornece entendimento sobre o funcionamento dos processos eleitorais num sistema democrático estabelecido.

Vantagens: O conhecimento do sistema eleitoral permite uma familiaridade com boas práticas e normas elevadas. Ao permitir uma base comparativa quanto ao entendimento de processos compreende-se uma facilidade num ajustamento para contextos internacionais.

Limitações: Tratando-se de um contexto específico, pode não existir a capacidade de abordar todas as complexidades de outros contextos eleitorais.

Conhecimento de Línguas

A fluência no idioma local é essencial para comunicação eficaz e compreensão das dinâmicas locais, permitindo uma capaz interação com eleitores e com as autoridades locais. Por outro lado, o domínio da língua – seja a do idioma principal, seja a do idioma adicional – facilita o acesso a informação, a documentos e a meios de comunicação locais.

Acresce, por força de razão, que a fluência num idioma adicional poderá aumentar a eficácia do observador, tendo a potencialidade de incrementar a interação com diversas partes interessadas, num contexto muitas vezes pluricultural, onde não existe sempre uma língua de condução comum.

Participação em Missões de Observação da UE de Curta Duração

Relevância: A participação em missões de curta duração oferece experiência prática.

Vantagens: Exposição real no terreno, tendo demonstrado oportunidades para aplicar habilidades em contextos reais.

Limitações: Superficialidade, dada a sua natureza de curta duração limita a profundidade da experiência.

Participação em Missões de Observação da UE de Longa Duração

Relevância: As Missões de longa duração proporcionam uma compreensão mais aprofundada dos processos eleitorais.

Vantagens: Profundidade de conhecimento, o que permite elaborar uma análise detalhada e proceder à aplicação eficaz das melhores práticas.

Participação em Missões de Observação/Assistência de Outras Instituições

Relevância: A experiência diversificada em várias organizações enriquece a formação do candidato.

Vantagens: Diversidade de perspetivas dada a necessária capacidade de adaptação a diferentes contextos eleitorais.

Limitações: A qualidade e a metodologia das missões podem variar entre as organizações.

CrITÉRIOS Qualitativos

1. Os candidatos que tenham realizado MOE-UE nos doze meses precedentes à data prevista para as eleições, são considerados sem prioridade, embora mantenham a elegibilidade.

A secundarização dos candidatos que realizaram Missões de Observação Eleitoral da UE nos doze meses anteriores à data das eleições é uma medida que visa evitar a sobrecarga desses elementos em várias missões consecutivas, fomentando uma maior diversidade de observadores. Tal abordagem busca enriquecer as equipas de observação com diferentes perspetivas e competências, promovendo uma maior rotatividade e assegurando que os observadores tenham períodos adequados de descanso e de reflexão após missões intensivas.

Esta política apresenta vantagens significativas ao possibilitar a introdução de novas abordagens e habilidades por meio da rotação de observadores, o que contribui para um ambiente mais dinâmico e inovador nas Missões de Observação Eleitoral. Além disso, ao garantir períodos de pausa entre as missões, os observadores têm a oportunidade de recarregar energias e de refletir sobre as suas experiências passadas, resultando num desempenho mais consistente e eficaz.

Todavia, é importante destacar uma limitação potencial dessa medida, uma vez que pode restringir a participação de observadores altamente qualificados com experiências recentes em missões anteriores, perdendo assim a mais-valia de uma continuidade de conhecimento e de prática. Encontrar um equilíbrio entre a renovação das equipas e a valorização da experiência prévia assevera-se essencial para garantir a eficácia e o sucesso das MOE-UE.

2. Equilíbrio de Género, cada um dos sexos terá de ser pelo menos 25% dos candidatos selecionados.

A consideração de critérios de equilíbrio de género é fundamental para assegurar que as missões de observação eleitoral refletem a diversidade e promovem a igualdade de género. Garantir que, pelo menos, 25% dos candidatos selecionados são de cada um dos sexos ajuda a criar um ambiente de trabalho inclusivo e equilibrado. A diversidade de género enriquece as missões com diferentes perspetivas e abordagens, promovendo uma melhor compreensão das dinâmicas sociais e políticas no terreno.

A promoção do equilíbrio de gênero nas missões de observação eleitoral é também um reflexo do compromisso com os princípios de igualdade e de não discriminação. Num contexto onde a observação eleitoral visa promover processos democráticos justos e inclusivos, é coerente que as próprias missões sigam estes princípios. Além disso, a representação equilibrada de gênero pode inspirar maior confiança entre os eleitores de diferentes sexos nas regiões observadas, validando a seriedade do compromisso das missões com a equidade e a justiça.

3. Condições especiais das missões, quanto à segurança ou à complexidade da missão.

A valorização da experiência em condições difíceis ou complexas é essencial para garantir a disponibilidade de candidatos preparados e qualificados para as missões mais desafiantes. Ao sublevar esses atributos, a seleção torna-se mais criteriosa e direcionada, assegurando que os profissionais designados estejam aptos a lidar com os desafios inerentes a tais missões. Isso resulta num aumento da eficácia e da segurança durante a execução das tarefas.

Uma preparação adequada e a escolha de candidatos com um histórico comprovado em cenários desafiantes têm o potencial de maximizar os resultados das missões complexas. Ao contar com elementos familiarizados com situações adversas, aumenta-se a probabilidade de êxito nas MOE, uma vez que os mesmos conseguem lidar com imprevistos e tomar decisões acertadas sob pressão. Isso pode contribuir consideravelmente para o sucesso das missões e para a segurança dos envolvidos.

Todavia, é importante realçar que a disponibilidade de candidatos com experiência semelhante em missões específicas, como é a função de observador eleitoral, pode ser limitada. Essa restrição pode representar um desafio na pré-seleção e no preenchimento de vagas em missões complexas, sendo de sublinhar a necessidade de investimento em capacitação e em formação de novos elementos, aptos a enfrentar esses desafios.

4. Balanço entre candidatos experientes e novos.

A integração de observadores experientes com novos observadores na mesma missão assegura tanto a continuidade como a renovação das práticas de observação eleitoral. Os observadores *veteranos* trazem consigo uma vasta experiência e conhecimentos acumulados,

que são inestimáveis no terreno. A presença de novos observadores, por outro lado, traz novas perspetivas e abordagens que podem enriquecer e atualizar as práticas da missão.

A mentoria que ocorre naturalmente entre observadores experientes e novos observadores contribui para um ambiente de aprendizagem contínua e para a transferência de conhecimento. Esta mentoria é particularmente valiosa em missões complexas ou em contextos desafiadores, onde a experiência prática e a capacidade de adaptação são fundamentais. Um equilíbrio cuidadoso entre observadores experientes e novos observadores não só fortalece as missões, mas também garante que existe uma reserva contínua de observadores bem treinados e preparados para futuras missões.

5. Reserva de vaga para funcionários do MNE

A reserva de vagas para funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros é outra medida que assegura uma representação institucional e perícia diplomática valiosa para as Missões de Observação Eleitoral. Funcionários diplomáticos trazem um conhecimento profundo das relações internacionais e dos contextos regionais, contribuindo para a compreensão das dinâmicas políticas e culturais que podem influenciar os processos eleitorais.

Esta representação institucional facilita a comunicação e a coordenação entre as MOE e o MNE, assegurando uma resposta rápida e eficaz a qualquer situação que possa surgir. Acresce que o envolvimento do MNE no processo de seleção e a inclusão dos seus funcionários em missões específicas contribuem para a coerência e para o alinhamento das políticas externas do país com os princípios democráticos e de boa governação promovidos pelas missões.

6. Conhecimento excelente da língua portuguesa

O conhecimento excelente da língua portuguesa é vital para a coesão da equipa de observadores e para a produção de relatórios precisos e compreensivos. A capacidade de comunicação eficiente em português garante que todas as observações e conclusões podem ser claramente partilhadas e discutidas dentro da equipa e com as instituições responsáveis pelo acompanhamento das eleições.

A elaboração de relatórios detalhados e precisos após a missão é essencial para a avaliação do processo eleitoral e para a formulação de recomendações. A proficiência na língua portuguesa permite que os observadores transmitam as suas observações de forma clara e objetiva, assegurando que todas as *nuances* e detalhes importantes são adequadamente capturados e reportados. Este aspeto revela ser muito relevante para a credibilidade e para o impacto das MOE.

7. Critérios de desempate

Quando várias candidaturas apresentam o mesmo nível de hierarquização, os critérios de desempate fornecem uma maneira sistemática e justa de selecionar os candidatos mais qualificados. A experiência anterior no país da missão é um fator crucial, uma vez que o conhecimento específico do contexto local pode traduzir-se numa diferença significativa na eficácia da observação.

O número de Missões de Observação Eleitoral da União Europeia realizadas por um candidato indica a sua experiência acumulada e a sua familiaridade com os procedimentos e exigências das missões. Da mesma forma, o número total de missões de observação eleitoral internacional demonstra a versatilidade e capacidade de adaptação do candidato a diferentes contextos e sistemas eleitorais.

A participação em missões como LTO (Observadores de Longa Duração) ou na Equipa Nuclear indica que o candidato teve responsabilidades adicionais e demonstrou habilidades de liderança e gestão. Estes critérios de desempate asseguram que os candidatos selecionados são aqueles que trazem a maior riqueza de experiência e habilidade para a missão, aumentando a probabilidade de sucesso.

Notas conclusivas

A combinação de critérios quantitativos e qualitativos proporciona uma abordagem equilibrada para a seleção de observadores eleitorais. Os critérios quantitativos garantem uma base objetiva e estruturada, enquanto critérios qualitativos permitem uma avaliação mais abrangente, considerando todas as facetas importantes de um candidato. A integração de critérios tais como o da experiência, de equilíbrio de género, bem como o das condições especiais das missões, assegura a seleção de observadores eleitorais altamente qualificados

e preparados, contribuindo para o sucesso e para a credibilidade das Missões de Observação Eleitoral. A abordagem equilibrada e inclusiva promove a integridade dos processos eleitorais.

Para garantir que os critérios de seleção de observadores eleitorais permanecem relevantes e eficazes, urge que exista um processo contínuo de avaliação e de revisão. A dinâmica dos processos eleitorais e os desafios enfrentados pelas Missões de Observação Eleitoral evoluem constantemente, pelo que os critérios de seleção deverão, sempre que possível, refletir essas mudanças.

Parece-nos fundamental que os critérios de seleção continuem a evoluir para acompanhar as mudanças no cenário eleitoral global. A inclusão de novos critérios, como competências digitais e diversidade cultural, pode enriquecer ainda mais as equipas de observadores eleitorais. Ao adaptar os critérios de seleção às demandas emergentes, as Missões de Observação Eleitoral podem manter-se eficazes e relevantes, desempenhando um papel crucial no fortalecimento da democracia e na garantia da integridade dos processos eleitorais.

A implementação de *feedback* de missões passadas pode fornecer informações valiosas para a melhoria contínua dos processos de seleção. Deverá ser sublinhado que a adaptação às novas tecnologias e tendências na observação eleitoral poderá exigir a reavaliação e a atualização dos critérios de formação e de experiência. Este compromisso com a melhoria contínua assegura que as Missões de Observação Eleitoral permaneçam à frente das ameaças à integridade eleitoral e continuem a promover os mais altos padrões democráticos e de justiça, defendidos pela UE.

Ao olhar para o futuro, será essencial continuar a adaptar e a refinar estes critérios, garantindo que os observadores eleitorais estão bem equipados para enfrentar os desafios emergentes e para desempenhar um papel eficaz na promoção de eleições livres e justas em todo o mundo. As Missões de Observação Eleitoral apresentam-se como uma componente essencial na proteção dos direitos dos eleitores; o compromisso contínuo com a excelência na seleção de observadores eleitorais contribuirá significativamente para o avanço dos objetivos que a própria UE advoga.

3.2 Observação eleitoral Vs. Assistência eleitoral: Distinção conceptual

A assistência eleitoral internacional consiste no apoio técnico e material aos processos eleitorais, incluindo a assistência para o estabelecimento do quadro jurídico para as eleições, o registo dos partidos políticos, o recenseamento eleitoral e a prestação de educação cívica ou ainda a formação de observadores e de jornalistas locais. A assistência eleitoral é complementar à observação eleitoral.

A observação eleitoral internacional procura consolidar a democracia, legitimar o processo eleitoral, reforçar a confiança dos cidadãos, evitar a fraude, reforçar o respeito dos direitos do Homem e contribuir para a resolução dos conflitos, baseando-se nos princípios da total cobertura, imparcialidade, transparência e profissionalismo.

No contexto da União Europeia, o apoio aos direitos do Homem, à democracia e ao Estado de Direito está consagrado nos Tratados. Estes afirmam claramente que a União Europeia se baseia em princípios como a liberdade, a democracia, o respeito pelos direitos do Homem e o Estado de Direito, que constituem valores fundamentais partilhados por todos os países da União. As missões eleitorais são aceites como fazendo parte do mandato da União Europeia.

A observação de atos eleitorais é, assim, um importante instrumento do garante da democracia e do respeito pelos direitos do Homem. Todavia, impende sobre esta todo um trabalho a montante, realizado por especialistas em processos de assistência eleitoral. Tentaremos, em termos gerais, compreender o que distingue uma Observação de uma Assistência eleitoral, tendo por objetivo dar conta do motivo pela qual a segunda não será objeto direto – mas sim secundário e complementar – do nosso estudo.

Antes de mais, procuremos entender brevemente, o que é uma Missão de Observação Eleitoral, resultante de todo um trabalho prévio, não raras vezes preparado por equipas de Assistência eleitoral. O Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA)⁵⁹ define as Missões de Observação como sendo uma “a recolha intencional de informações relativas a um processo eleitoral e o estabelecimento de juízos fundamentados sobre a condução desse processo, com base nas informações recolhidas por pessoas não intrinsecamente autorizadas a intervir no processo⁶⁰”. Esta definição é geralmente aceite e

⁵⁹ *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance*; <http://www.idea.int/> [consultado em fevereiro de 2020]

⁶⁰ International IDEA; “Code of conduct for the ethical and professional observation of elections”; Estocolmo, 1997; p 10

tem servido de modelo para todas as organizações que se propõe constituir equipas de observação eleitoral internacional.

O papel das Missões de Observação Eleitoral consiste em proporcionar apoio ao desenvolvimento das instituições democráticas e aos procedimentos do país observado, bem como ajudar aqueles países no cumprimento do seu objetivo de realização de eleições de elevado padrão. É assim que, neste mesmo contexto, as MOE realizam uma análise aprofundada do processo eleitoral, providenciando uma avaliação imparcial e fundamentada das eleições, com vista a contribuir, dessa forma, para o reforço da confiança dos eleitores.

Uma missão de observação não interfere no processo eleitoral e não tem autoridade para alterar, melhorar ou corrigir eventuais lacunas ou solicitar alterações durante o processo eleitoral. A missão de observação tem apenas o mandato para recolher e verificar as informações relativas ao processo eleitoral, para analisar as observações e, em seguida, após as eleições, para publicar as suas conclusões⁶¹.

Em contraste, a assistência eleitoral é definida como “o apoio técnico ou material dado ao processo eleitoral” (Handbook 2016, p. 23). A observação eleitoral representa, assim, o aspeto passivo do apoio eleitoral, uma vez que não implica necessariamente a alocação concreta de recursos, focando-se na avaliação do contexto eleitoral e democrático de um determinado país. Já a assistência eleitoral representa o lado ativo deste suporte, envolvendo diretamente a provisão de recursos e conhecimentos técnicos.

Apesar da existência de tal diferença conceptual, as duas dimensões são interdependentes. A eficácia e a precisão da observação eleitoral são melhoradas pela assistência eleitoral, que por sua vez depende da recolha de dados e avaliações para ser mais produtiva. De facto, na maioria dos casos, as Missões de Observação Eleitoral da UE são destacadas para monitorizar um processo eleitoral em países que já receberam assistência previamente (Comissão Europeia 2006, p. 19).

A eficácia da observação e assistência eleitoral por parte da União Europeia baseia-se em critérios claramente definidos. No que respeita à observação eleitoral, a UE avalia a viabilidade de uma missão com base em três critérios essenciais, conforme estabelecido numa Decisão do Conselho de 1998 (consultar 3.3.2. As Missões Exploratórias). A credibilidade recomendável das eleições constitui o primeiro critério, assegurada pela presença de liberdades fundamentais para indivíduos e partidos. O segundo critério é a

⁶¹ Adaptado a partir de texto disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=652>

utilidade, determinado através de uma análise custo-benefício que justifica a missão caso esta tenha potencial para influenciar positivamente o processo eleitoral de um país. Por fim, o terceiro critério refere-se à viabilidade da observação, garantindo que existem condições que legitimem o envolvimento da UE.

Para a assistência eleitoral, são exigidos requisitos distintos: (i) um convite formal do país que solicita a ajuda, (ii) a concordância prévia entre os principais atores nacionais, (iii) um histórico de programas de apoio à democracia no país, (iv) tempo adequado para organizar as atividades e (v) segurança pessoal e liberdade de movimento para os funcionários da UE (Comissão Europeia 2006, p. 23). Estas condições foram detalhadas num Documento de Trabalho de 2003 da Comissão Europeia, que enfatizou a importância adicional da assistência da UE, a qual se torna irrelevante se não houver uma contribuição concreta dos países terceiros e objetivos claramente definidos (Comissão das Comunidades Europeias 2003).

Pese embora a existência de recomendações comuns a ambas as dimensões, os critérios para assistência eleitoral podem ser considerados menos abrangentes do que os da observação eleitoral. Consequentemente, não é garantido que a assistência e a observação eleitoral decorram simultaneamente no mesmo país durante um dado processo eleitoral.

3.3 A legitimação das Missões de Observação Eleitoral: Arquitetura e implementação no terreno

Como nos atesta ARCHER (2000), «Os observadores internacionais não sendo, em regra, peritos eleitorais, restringindo-se a sua experiência ao ato de votar e ao conhecimento final de todo o processo eleitoral – resultados eleitorais – deverão de forma imparcial e libertos de toda e qualquer influência exterior, designadamente das campanhas levadas a cabo pelos partidos políticos e pelos media, relatar aos coordenadores as ocorrências que se lhes afiguram ser pertinentes para a avaliação do processo eleitoral».⁶²

Na prossecução dos seus propósitos, os elementos presentes nas Missões de Observação Eleitoral devem, de acordo com a Declaração de Princípios e Código de Conduta para Observações Eleitorais Internacionais, pautar os seus comportamentos de acordo com as seguintes disposições⁶³: (i) Estabelecer comunicações com todos os intervenientes políticos no processo eleitoral, incluindo os representantes dos partidos políticos e candidatos que possam fornecer informações relativas à integridade do processo eleitoral; (ii) Acolher informação recolhida pelos intervenientes políticos sobre os desenvolvimentos do processo; (iii) Avaliar as informações de forma independente e imparcial; (iv) Garantir que todos os intervenientes no processo eleitoral acedam, numa base igualitária, às informações relativas ao íntegro desenvolvimento eleitoral.

3.3.1 A legitimação das Missões de Observação Eleitoral

O decorrer das centenas de experiências de monitorização eleitoral que se sucederam exponencialmente – sobretudo desde 1990 – criou um lastro com efeitos pedagógicos e cumulativos, tendo desembocado num manancial administrativo e jurídico, ele próprio sujeito, naturalmente, a melhoramentos, mas já de si consideravelmente sólido e fortalecido, onde foram sendo incorporadas alterações que permitem enquadrar, credibilizar e fortalecer as ações de assistência e de observação eleitoral.

⁶² No documento «Algumas reflexões sobre Observação Internacional de Actos Eleitorais», Maria da Graça Miragaia Archer refere ainda como, gradualmente, se abandonou uma atitude fiscalizadora e de controlo do processo [eleitoral] para uma atitude de mera observação com o intuito de criar confiança e simultaneamente contribuir para garantir a legalidade do processo.

⁶³ Declaração de Princípios e Código de Conduta para Observações Eleitorais Internacionais, comemorada a 27 de outubro de 2005, na sede da ONU, em Nova Iorque.

Refira-se, a este propósito, a alteração do conceito de intervenção, a qual permitiu, como relembra Arne Tostensen (TOSTENSEN 2004), que a observação eleitoral ou a prestação de assistência técnica em matéria eleitoral deixasse de ser considerada “uma violação da soberania nacional de um determinado Estado ou uma ingerência nos assuntos internos de um país e, mais especificamente, nos seus processos de reforma política”.

Uma das condições prévias para que as MOE possam ocorrer é que estas se realizem com base num convite formal do governo em causa. Além disso, a observação eleitoral só se realizará “em países que tenham aderido aos diferentes instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, os quais, com exceção da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, fazem explicitamente referência à realização de eleições livres e justas” (TOSTENSEN, 2004).

Este facto legitima e justifica as observações sobre o processo eleitoral e não constitui uma ingerência contrária ao princípio da não-intervenção. Uma vez tomada a decisão de observar uma eleição e definidos objetivos claros para a missão, segue-se o recrutamento de pessoal adequado com vista a garantir que aqueles objetivos serão atingidos.

3.3.2 As Missões Exploratórias

Não bastará a formalização de um pedido por parte do país onde se vai desenrolar um ato eleitoral para que automaticamente a União Europeia decida proceder ao envio de uma missão de observação eleitoral. A partir do momento em que o convite é rececionado em Bruxelas, é organizada, a montante, uma missão exploratória que é enviada ao país que formalizou o convite. O envio desta missão pode, excecionalmente, ser resultante de uma antecipação à própria chegada do convite, numa situação na qual se entenda que existirá um claro empenho das autoridades do país que prepara o pleito eleitoral, no sentido de facilitar o trabalho da missão exploratória.

As missões exploratórias baseiam-se na tentativa de fornecer uma resposta a três grandes conjuntos de perguntas: É útil? É viável? É aconselhável? Para compreendermos mais concretamente qual a natureza das perguntas que a missão exploratória tenta dar resposta atente-se ao quadro *infra*⁶⁴.

⁶⁴ Adaptado da tabela constante no *Handbook for European Union Election Observation*, 3rd Edition (2016), pg. 123

É útil?	- A presença de uma MOE UE contribuirá de forma construtiva para o processo eleitoral? - A presença de uma MOE UE poderia contribuir para dissuadir a fraude e a violência relacionada com as eleições? - A presença de uma MOE UE reforçaria o papel da sociedade civil no processo eleitoral? - A presença de uma MOE UE será um fator de confiança para os interessados participarem no processo eleitoral?
É viável?	- É possível adotar disposições logísticas adequadas que permitam a uma MOE UE efetuar uma observação eleitoral credível? - As condições de segurança permitem o destacamento seguro dos observadores da UE? Será possível adotar medidas de segurança aceitáveis? - É expetável que a UE receba um convite escrito das autoridades do país anfitrião para proceder a uma observação? - É previsível que o Estado e as autoridades eleitorais concordem em assinar um Memorando de Entendimento autónomo com a Comissão Europeia antes do destacamento?
É aconselhável?	- Uma avaliação preliminar (do quadro eleitoral, dos preparativos pré-eleitorais, da atmosfera política e do ambiente democrático em geral) indica a possibilidade de um processo eleitoral credível? - Existem condições mínimas para uma observação eleitoral efetiva e credível? - Poderá ser enviada uma MOE da UE sem se correrem riscos desnecessários e mantendo o dever de diligência para com os observadores da UE? - Existe interesse e apoio por parte dos intervenientes no processo eleitoral, incluindo as autoridades do país de acolhimento, os partidos políticos e a sociedade civil, bem como dos Estados-Membros da UE e da comunidade internacional em geral, para o envio de uma MOE da UE? - É expetável que as recomendações do relatório final produzido por uma MOE UE sejam consideradas e implementadas antes das próximas eleições?

Tal como é referido pela EODS (HANDBOOK 2016), a missão exploratória normalmente acontece entre seis e quatro meses prévios à data na qual supostamente se realizarão as eleições, podendo durar cerca de 10 dias, de acordo com o constante na última

versão do Manual de Observação Eleitoral da União Europeia⁶⁵. É normalmente composta por seis pessoas: dois membros do pessoal do SEAE, um membro do pessoal da FPI⁶⁶ (gestor de projeto da missão responsável pela segurança, logística e aspetos orçamentais) e três peritos externos em eleições, segurança e logística. A fim de recolher informações e identificar questões que possam afetar o processo eleitoral, os membros da missão exploratória reúnem-se com uma vasta gama de interlocutores, incluindo o Estado anfitrião e as autoridades eleitorais, as partes interessadas nas eleições (intervenientes políticos, sociedade civil, meios de comunicação social) e representantes dos Estados-membros da UE e da comunidade internacional.

A missão exploratória comunica as suas conclusões às instituições da UE e faz uma recomendação sobre a utilidade, a viabilidade e a conveniência do envio de uma MOE da UE. O relatório proporciona uma avaliação do quadro e do ambiente eleitoral, ponderando, também, os preparativos que foram efetuados àquela data. O documento elaborado pela missão exploratória deve apresentar o escopo e a escala de uma futura MOE UE, incluindo (i) a dimensão da equipa nuclear, (ii) o número de observadores, (iii) o calendário de destacamento, (iv) os procedimentos de acreditação e (v) os requisitos logísticos.

O relatório fornece também uma avaliação inicial dos riscos de segurança, devendo propor medidas de segurança, avaliando, na essência, se estão reunidas as condições mínimas para uma observação eleitoral credível. No final, as conclusões e as recomendações são enviadas ao Alto Representante e ao Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), aos quais cabe a decisão final de destacar uma MOE UE. O documento da missão exploratória é, por fim, partilhado com os Estados-Membros e com o Parlamento Europeu.

A partir do momento em que o AR/VP determinam o destacamento de uma MOE UE, existem diferentes passos a serem cumpridos pelos vários intervenientes das Missões de Observação Eleitoral, de modo a permitir o estabelecimento efetivo de uma missão.

⁶⁵ Handbook for European Union Election Observation, 3rd Edition, EODS, 2016

⁶⁶ *Service for Foreign Policy Instruments* (Serviço para os Instrumentos da Política Externa), adstrito à Comissão Europeia, gere múltiplos aspetos operacionais visando as ações políticas da UE. Trabalha com o SEAE.

3.3.3 Os procedimentos para a implementação de uma MOE no terreno

Na presente secção serão referidos os procedimentos de nomeação dos atores das MOE, procurando incluir uma explicação abrangente quanto aos seus papéis nas fases de implementação das missões.

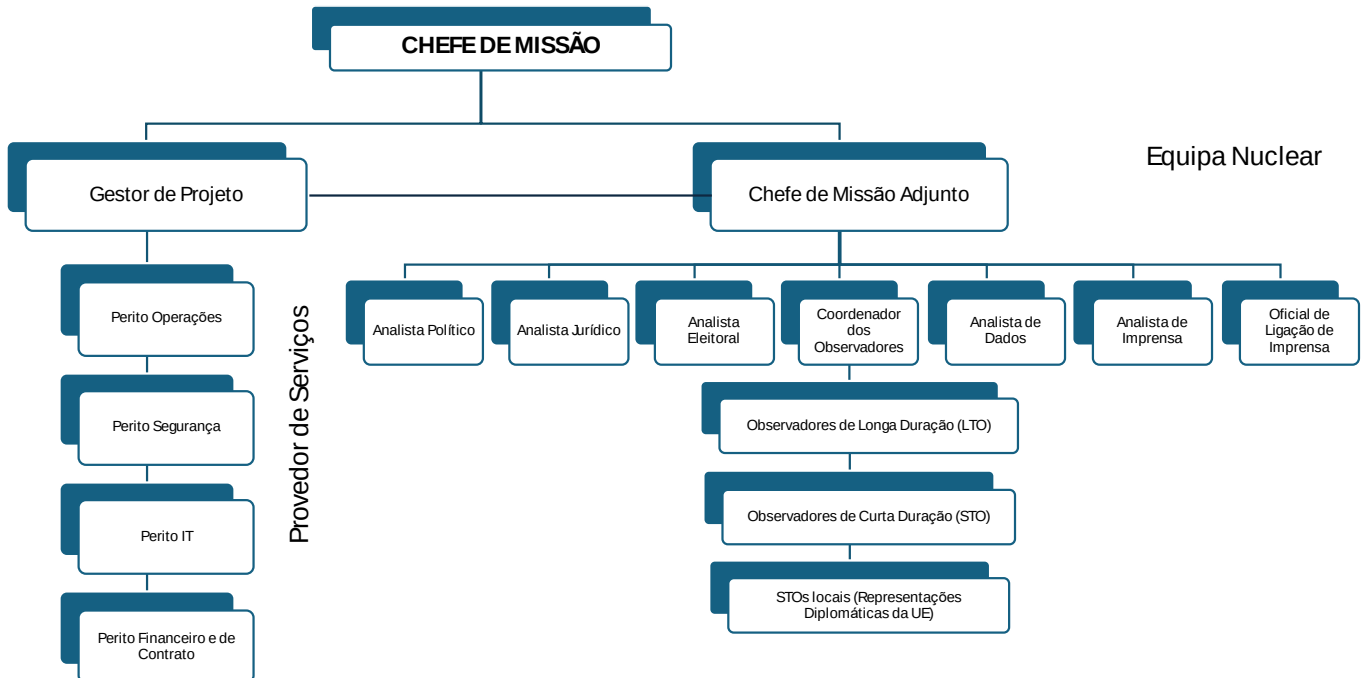
A primeira operação a realizar após a decisão de estabelecer uma missão é a assinatura, pelas autoridades eleitorais do país de acolhimento e pela UE, dos Memorandos de Entendimento que contêm as suas responsabilidades recíprocas em garantir o correto funcionamento do processo eleitoral (HANDBOOK 2016, pp. 124-127). Apesar de durante a década de 1990 o ator europeu dotado do poder de negociação, neste quadro, era a Comissão Europeia (Olsen 1998, p. 354), após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa aquela foi substituída no desempenho desta atividade pela delegação da UE que está presente no país onde decorre o sufrágio (HANDBOOK 2016, p. 127).

Para formar uma observação abrangente, importa reunir uma equipa que inclua peritos em administração eleitoral, direito, assuntos políticos, direitos do Homem, meios de comunicação social, estatística e logística. Nos países em situação de pós-conflito, pode ser necessário que a missão de observação tenha um ou mais peritos em segurança. De acordo com a ONU⁶⁷, em casos menos frequentes, “poderão ser necessários peritos adicionais para tratar de questões ou problemas específicos, tais como os grupos minoritários, a resolução de litígios ou a votação eletrónica”.

A estrutura e a dimensão de uma MOE UE baseiam-se na recomendação da missão exploratória, que propõe um número adequado de posições para a equipa nuclear, LTO e STO, em função da dimensão geográfica do país, da importância política ou da complexidade técnica do processo eleitoral e dos critérios estabelecidos para determinar o destacamento no terreno.

⁶⁷ Em <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/Chapter7.htm> (consultado em janeiro 2024)

A estrutura apresentada pelas Missões de Observação Eleitoral, no âmbito da União Europeia, obedece à seguinte lógica⁶⁸:



De acordo com a figura apresentada, as MOE apresentam o seguinte sistema organizativo: uma Equipa Nuclear (*Core Team*) constituída, regra geral, por 12 membros na qual se destacam num primeiro plano o Chefe de Missão (*Chief Observer*) e o Chefe Adjunto de Observação (*Deputy Chief Observer*) que monitoriza o trabalho desenvolvido pelos técnicos abaixo apontados. No seguimento, encontramos um conjunto de técnicos especializados nas áreas conexas ao desenvolvimento do processo eleitoral (análise de imprensa, analista eleitoral, analista de estatísticas e analista jurídico). Num segundo nível surgem os Observadores de Longa Duração (*Long Term Observers – LTO*) e os Observadores de Curta Duração (*Short Term Observers – STO*). Num aspeto complementar e com uma natureza logística e administrativa encontra-se a equipa do Provedor de Serviços (*Service Provider – SP*).

Devido ao número limitado de observadores enviados para o terreno para acompanhar os procedimentos de votação e contagem no dia das eleições, é necessário

⁶⁸ Handbook for European Union Election Observation Missions, disponível em: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu-ass-observ/index.htm

decidir quantos serão alocados a cada região e distrito, bem como quais serão as assembleias de voto dentro de um distrito serão visitadas. Essas decisões são tomadas em três fases distintas por vários grupos de pessoas envolvidas na MOE, incluindo a equipa nuclear da missão, os observadores de longa duração (LTO) e os próprios STO.

Como afirmam Bader e Schmeets (BADER & SCHMEETS 2014, p. 04), para obter uma imagem exata dos procedimentos eleitorais, é importante que as assembleias de voto localizadas no centro e periferias, bem como as assembleias de voto em diferentes regiões, sejam visitadas de forma proporcional ao seu número. A este propósito, e olhando ao equilíbrio justo que permita uma opinião baseada nos factos geográficos e no número de cidadãos distribuídos pelas listas eleitorais, a primeira decisão é tomada pela equipa principal de especialistas (a equipa nuclear), que inclui o Chefe de Missão Adjunto – e dependendo da configuração da equipa, também o próprio Chefe de Missão – que, durante a MOE, está baseada na capital do país onde se realizam as eleições.

Os membros da equipa principal elaboram um plano de destacamento que especifica o número de LTO e STO a serem alocados nas diferentes regiões do país. A logística, as condições de segurança, experiências prévias de observação, bem como a necessidade de assegurar uma distribuição diversificada dos observadores pelas várias regiões, são fatores considerados na seleção das áreas e na determinação do número de observadores a destacar para cada área.

Aos LTO cabe fazer o acompanhamento do processo pré-eleitoral. Regra geral, considera-se que as atividades de acompanhamento pré-eleitoral podem durar entre as seis e as oito semanas prévias ao ato eleitoral. Os LTO são responsáveis pela organização de reuniões com as autoridades locais, assim como com os representantes dos partidos políticos, de Organizações Não Governamentais (ONG), de Forças e Serviços de Segurança regionais e locais, bem como de Observadores locais, de forma a supervisionar as variáveis intervenientes nos procedimentos eleitorais.

Em relação aos STO, estes apresentam-se num número que pode variar entre as dezenas e, em casos menos frequentes, centenas de observadores. Os STO chegam ao país recetor alguns dias antes das votações e partem um a dois dias depois. O seu trabalho consiste no acompanhamento do ato eleitoral, na contagem e esquematização dos procedimentos, assim como na realização de relatórios. Cada STO visita cerca de 10 urnas de voto no dia das eleições, onde preenche formulários para obter informação detalhada acerca das estações de voto. Os formulários contribuem assim para a quantificação dos elementos recolhidos

previamente. Por fim, estas informações permitem aferir a existência de irregularidades, determinando se consistem em factos isolados ou sistemáticos.

Os STO trabalham em pares, perfazendo uma equipa, a qual, normalmente, é composta por um elemento do sexo masculino e por um elemento do sexo feminino, uma preocupação de equilíbrio de géneros que a UE tem prosseguido, sendo que ambos os elementos serão, obrigatoriamente, provenientes de países diferentes. A esta equipa junta-se um intérprete, por regra recrutado localmente, e um motorista. A equipa de STO é alocada a uma determinada Área de Observação (AoO), que pode incluir desde algumas dezenas até várias centenas de assembleias de voto. No dia das eleições, os observadores escolhem, de forma independente, cerca de 10 assembleias, em média⁶⁹, para monitorizar os procedimentos de votação, além de duas assembleias específicas para observar os procedimentos de abertura e de encerramento. Ato subsequente, os STO e os LTO fazem o acompanhamento das urnas de voto para a contagem dos votos. A referida escolha – tanto das assembleias de voto, em geral, como da primeira e da última assembleia – decidida entre cada equipa de STO e a respetiva equipa de LTO, é mantida em sigilo, para evitar preparativos especiais para receber os observadores e com vista a encontrar o ambiente mais próximo da realidade possível.

Em cada uma dessas assembleias, os observadores completam um formulário com aproximadamente 50 perguntas, abrangendo os principais elementos dos procedimentos de votação e contagem. Os dados acumulados a partir destes formulários são cruciais para a elaboração da declaração preliminar e do relatório final da Missão de Observação Eleitoral, publicados após a conclusão do processo eleitoral. Uma das questões mais significativas do formulário requer que os observadores façam uma avaliação geral da condução do processo de votação e contagem numa determinada assembleia, oferecendo quatro opções de resposta: “muito mau”, “mau”, “bom” e “muito bom”. As percentagens de avaliações positivas (“bom” e “muito bom”) e negativas (“mau” e “muito mau”) são indicadas tanto na declaração preliminar como no relatório final da MOE, constituindo uma das informações mais destacadas e significativas da missão. Reunidas as informações de ambos os níveis de observadores (LTO e STO) em cada região, e efetuado o cruzamento dos dados no âmbito da observação de curta e de longa duração, é possível trabalhar estatisticamente os dados de

⁶⁹ O número pode substancialmente superior, caso se trate de uma AoO de reduzidas dimensões e, ou, com uma rede viária que facilite deslocações entre as Assembleias de Voto.

forma a elaborar relatórios e análises detalhadas que permitam determinar o modo como o processo eleitoral decorreu.

Adicionalmente, as percentagens comparativas de diferentes missões eleitorais podem evidenciar tendências e padrões ao longo do tempo e em diferentes países.

O Prestador de Serviços (SP) de uma MOE da União Europeia conta com o trabalho de cinco peritos, embora a sua composição possa variar de acordo com as circunstâncias enfrentadas no país que acolhe as eleições (Comissão Europeia 2016, p. 126).

A figura principal do SP é certamente o gestor de projeto, o supervisor das operações da sua equipa, que deve planear a administração de todas as preocupações relacionadas com as MOE da UE, não excluindo os controlos de segurança ou financeiros (Comissão Europeia 2016, p. 149). Em consonância com esta ampla tarefa, o papel do gestor de projeto é também o de fornecer todas as garantias logísticas, a fim de assegurar que a equipa nuclear e os observadores, uma vez chegados ao país, tenham a possibilidade imediata de começar a trabalhar (Comissão das Comunidades Europeias 2000; Comissão Europeia 2016, p. 149). Devido a este trabalho preparatório, o gestor de projeto e todo o prestador de serviços devem estar no território do país que acolhe as eleições cerca de dois meses antes do dia das eleições (Comissão Europeia 2016, p. 133).

O gestor de projeto, que mantém contactos regulares com o Chefe de Missão Adjunto e com o Analista Jurídico, é apoiado por um perito em Operações e um perito em Segurança. O primeiro é responsável, juntamente com o coordenador dos observadores, pela implementação de todas as condições básicas que permitam um destacamento efetivo dos observadores e, adicionalmente, pela fase de encerramento da MOE UE, durante a qual tem a incumbência de transferir o material arquivado para a Comissão Europeia. O segundo, uma vez que está encarregue de cuidar da segurança física dos observadores da UE, deve estar em contacto permanente com as Forças e Serviços de Segurança do país que acolhe as eleições, a fim de fornecer os melhores planos de segurança possíveis (Comissão Europeia 2016, pp. 149-150). A pessoa que cobre esta função deve, na condução do seu trabalho, estar em estreito contacto com o Chefe de Missão, com o Chefe de Missão Adjunto, com o Gestor de Projeto e, em ocasiões urgentes, com o FPI⁷⁰ (Comissão Europeia 2016, p. 150) o qual tem o “dever de cuidar de todos os membros da missão” (Serviço Europeu para a Ação Externa 2017, p. 19).

⁷⁰ Serviço para os Instrumentos da Política Externa

Os restantes dois membros pertencentes ao SP são o perito em tecnologias de informação (Perito IT) e o perito Financeiro e de Contratos, que complementam o ramo de apoio, desempenhando as atividades mencionadas com um foco específico, juntamente com os analistas de dados e dos media, nas novas formas de comunicação postas em prática ou nas questões financeiras subjacentes à nomeação dos observadores (Comissão Europeia 2016, p. 130). No entanto, entre as duas funções, a do perito informático tem sido mais considerada nos últimos anos devido à importância crescente das tecnologias no domínio da observação eleitoral. Tal facto reflete a crescente influência das tecnologias modernas nos processos eleitorais. Esta valorização decorre da necessidade imperiosa de assegurar a integridade e a segurança dos sistemas de votação eletrónica, bem como a proteção dos dados sensíveis envolvidos. Por outro lado, os peritos informáticos são responsáveis por avaliar a robustez dos sistemas tecnológicos utilizados nas eleições e por identificar vulnerabilidades cibernéticas, enquanto garantem a transparência no processamento e transmissão dos resultados eleitorais, num momento em que os questionários utilizados pelos LTO e STO no dia das eleições tem vindo a ser substituído, progressivamente, por *tablets* que enviam para a Sede da MOE os dados em tempo real.

3.4 A observação eleitoral enquanto promotora dos países no sistema internacional e impulsionadora das suas dinâmicas económicas

Como resultado das suas Missões Exploratórias e das respetivas conclusões, a União Europeia pode, por vezes, e por várias razões, atribuir uma importância política especial a um país e, por conseguinte, estar mais ou menos inclinada a adotar um posicionamento crítico face às eleições de um determinado país. Fatores de insegurança, mas também interesses económicos ou, mais genericamente, de política externa da UE condicionarão e ditarão a sua ação. Por outro lado, e em senso inverso, também os países promotores de pleitos eleitorais podem ter um variado leque de motivos para convidar observadores internacionais com vista ao reforço de legitimação dos resultados, caso as eleições decorram na rota das regras democráticas.

Como refere Resende (MAYER-RESENDE 2006, p. 05) mesmo que não sejam obrigados por acordos regionais a convidar organizações, os Estados têm diferentes razões para convidar observadores. Os observadores são convidados principalmente quando os governos pretendem aumentar a legitimidade de um processo eleitoral. Podem esperar que os observadores internacionais ajudem a resolver a questão caso os partidos derrotados questionem os resultados ou que um relatório positivo reforce a posição internacional de um país – um relatório positivo da MOE da UE é um fator da imagem internacional de um país com efeitos de arrastamento para as relações políticas, mas provavelmente também para uma perceção de estabilidade política que favorece o investimento estrangeiro. No caso da UE, a motivação também pode passar pelo facto de um Estado ter recebido um apoio financeiro significativo para realizar eleições, através, por exemplo, da Assistência Eleitoral, acabando por tornar-se natural que seja endereçado o convite à UE para observar os respetivos atos eleitorais.

A ajuda externa é muitas vezes um sinal de uma relação política, e as considerações políticas influenciam não raras vezes a atribuição de ajuda externa. Como a boa governação se tornou um requisito para a ajuda externa, os doadores – ansiosos para que os países beneficiários passem no “teste das eleições” de forma a que a ajuda possa iniciar-se ou ser reposta – têm pressionado os beneficiários a aceitar a monitorização eleitoral.

Neste sentido advoga KELLEY (2010) que apresenta números estatísticos, os quais, num determinado momento, apontavam para que “das 70 missões a países que receberam mais de mil milhões de dólares em ajuda no ano anterior a uma eleição, 54 (77%) endossaram as eleições. Em contrapartida, as missões a países que receberam menos ajuda endossaram

apenas 62% das eleições”. Estes dados devem, porém, ser interpretados à luz de uma realidade que se situava nas primeiras décadas de existência e de apuramento funcional daquilo que hoje constituem as Missões de Observação Eleitoral. Com efeito, aquela análise baseava-se em estudos de caso e no projeto *Data on International Election Monitoring (DIEM)*⁷¹, que incluía documentação relativa a cerca de 600 missões de observação eleitoral em 340 eleições, realizadas entre 1984 e 2004. Não existem, presentemente, dados credíveis consolidados e atualizados que permitam acompanhar essa tendência, o que seria um instrumento de considerável auxílio para os decisores políticos que, em Bruxelas, acumulam responsabilidades de política externa.

Paul Collier e Anke Hoeffler (COLLIER & HOEFFLER 2013), examinam a relação entre os pleitos eleitorais e o desempenho económico, procurando determinar se existe um impacto tangível das eleições na economia ou se, pelo contrário, a realização de eleições só por si mesmo, não tem efeito significativo sobre o crescimento ou a estabilidade económica de um país. No seu trabalho é sublinhado o facto de que após o fim da Guerra Fria, os doadores terem deixado de se sentirem obrigados a apoiar os autocratas em troca do seu alinhamento político. Em vez disso, podiam exigir a democratização como condição para manter as finanças públicas, no que se pode considerar um marco visível da utilização da democracia como moeda de troca para apoios financeiros. O facto de, por aquela altura, se estarem a dar apenas os primeiros passos em direção àquilo que são hoje as MOE consolidadas, abriu espaço para a condução de eleições fraudulentas, isentas de mecanismos institucionais de equilíbrio de poderes que impedissem táticas eleitorais ilícitas, mas com lastro suficiente para justificar a entrada de alguns apoios financeiros.

Com efeito, surge em 1989 a chamada “Terceira Vaga” da democratização global, que se considera ter começado nos anos 70 (HUNTINGTON 1991), como refere Jan Abbink (ABBINK 2000), na altura um movimento de protestos e de manifestações de massas contra os regimes autoritários (Engel *et al.* 1996; citado por ABBINK 2000, p. 01) que se tinham instalado em África após um período inicial de política multipartidária ou monopartidária na era pós-independência. Embora esta onda de agitação popular tenha coincidido em parte com a queda do Muro de Berlim em 1989, as suas origens são anteriores e radicam em problemas socioeconómicos e políticos das sociedades africanas. Ainda em 1989, relembra

⁷¹ Disponível on-line em: <https://sites.duke.edu/kelley/data/> [consultado em junho de 2024]

Abbink (ABBINK 2000), o Banco Mundial publicou o seu relatório sobre a “boa governação”, afirmando que grande parte da crise africana se devia a uma liderança e administração estatais incompetentes ou irresponsáveis (*Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*). Este relatório foi importante devido ao papel vital que o Banco e a sua instituição irmã, o FMI, desempenharam nos países em desenvolvimento, e devido à sua mensagem: ninguém poderia duvidar da ideia de que a boa governação é de elevada importância para objetivos comumente aceites, tais como o crescimento económico, a redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Parece inegável que aquele período proporcionou oportunidades para adaptações políticas sobretudo no espectro correspondente aos países com forte historial de governação autocrático e de monopolização. No mesmo sentido discorre Abbink (*op. cit.*) que acrescenta não terem sido alcançados “verdadeiros avanços irreversíveis em direção à democracia” quando comparados com as grandes aspirações expressas pelas massas e pela oposição crítica no final da década de 1980, podendo, todavia, ser testemunhada a existência de alguns ganhos: “muitos autocratas desapareceram, a maior parte das guerras civis e conflitos regionais relacionados com a Guerra Fria terminaram, há mais liberdade de imprensa e de associação, mais oportunidades económicas e (...) realizaram-se muitas mais eleições, introduzindo pelo menos alguma contestação e competitividade no processo político”.

Abbink (ABBINK 2000, p. 02) prossegue a sua apreciação, afirmando que “talvez o máximo que se possa dizer é que se abriu um amplo discurso de democratização e liberalização, tanto no seio dos vários países africanos como entre eles e os ‘países doadores do mundo industrializado’”. Tal discurso, enfatiza o autor, “embora tenha o perigo de ser associado a uma linguagem predominantemente económica de ‘liberalização dos mercados’, redução das despesas e da influência do Estado, etc. – ainda não conduziu à institucionalização de estruturas democráticas sustentáveis e de regimes de Estado de direito”. Conclui considerando a possibilidade de “ter sido criada uma nova área para lidar com questões não só de boa governação, mas também de satisfação das aspirações de tomada de decisões democráticas, participação e oportunidades económicas para a população em geral”.

Com efeito, estas ideias iluminam a complexidade e a ambiguidade inerentes ao processo de democratização em vários países, sejam eles africanos ou de outras latitudes, sublinhando a dicotomia entre a retórica e a concretização prática. Efetivamente, desde a introdução de discursos sobre a “democratização” e a “liberalização”, tem-se assistido a um

incremento de diálogos tanto no interior dos países em vias de democratização como entre estes e os “países doadores do mundo industrializado”. Este discurso, contudo, pode apresentar-se de forma ambígua, uma vez que frequentemente se encontra imbuído de uma linguagem predominantemente económica, que enfatiza a liberalização dos mercados, a redução da influência estatal e a austeridade fiscal. Embora tais abordagens possam favorecer determinados indicadores económicos, não se traduzem necessariamente na criação de estruturas democráticas robustas ou em regimes que respeitem plenamente o Estado de direito.

Tal como Abbink indica, apesar deste discurso promissor, a implementação efetiva de democracias sustentáveis continua a representar um desafio. A linguagem de democratização, ainda que aberta e aparentemente progressista, pode, paradoxalmente, marginalizar outras dimensões cruciais da democratização, como a construção de instituições eficazes, a consolidação da governação e o respeito pelos direitos do Homem. Todavia, uma nova esfera de diálogo pode, efetivamente, ter sido instaurada, permitindo abordar questões de boa governação, além de considerar as aspirações das populações para uma inclusão mais significativa nos processos de tomada de decisão e em oportunidades económicas.

Desta forma importa que, paralelamente à promoção da liberalização económica, também se garanta que o discurso democrático abordará de forma equilibrada a necessidade da existência de estruturas políticas inclusivas e sustentáveis, que não apenas ampliem as liberdades políticas, mas também assegurem benefícios económicos que possam ser partilhados por toda a população. Abbink faz, assim, uma chamada à reflexão sobre a verdadeira natureza da democratização, que deverá – em opinião que subscrevemos – estar alinhada não só com a eficiência económica, mas também com a justiça e as equidade sociais, motores parcialmente alimentados pela intervenção consciencializadora das Missões de Observação Eleitoral.

Susan Hyde e Nikolay Marinov (HYDE & MARINOV 2014) argumentam que as eleições observadas são sucedidas por uma maior variação na atribuição de ajuda externa e que os protestos pós-eleitorais são mais prováveis e duram mais tempo após os relatórios negativos dos observadores internacionais, no que resulta num aparente paradoxo, no qual a implementação de princípios democráticos, via MOE, origina manifestações com maior ou menor grau de violência. Por outro lado, a ajuda externa aumenta à medida que os sinais

resultantes das observações eleitorais são de sinal positivo. Estes autores (HYDE & MARINOV 2014, p. 11) apresentam uma hipótese reativa ao período pós-observação eleitoral, de acordo com a qual, para que a informação fornecida pelos observadores eleitorais facilite a democracia, as revelações de fraude eleitoral deveriam ser seguidas de consequências negativas. Nesta retórica – algo falaciosa, mas aceitável de forma crítica para entender e ilustrar as limitações dos argumentos e do raciocínio inerente – Hyde e Marinov consideram dois possíveis custos pós-eleitorais para os governos que são apanhados a manipular uma eleição: (i) sanções internacionais e (ii) protestos internos pós-eleitorais. Estas consequências são compreensíveis, em nosso entender, para ilustrar aquele que poderia ser um comportamento imediato e lógico, perante o incumprimento dos responsáveis políticos de um determinado país face às regras democráticas inerentes ao sufrágio eleitoral, sobretudo pela natureza de ambos os custos, no concernente às sanções internacionais.

Na verdade, muitos países em desenvolvimento dependem fortemente do apoio estrangeiro, incluindo da ajuda externa. Se a ajuda externa ou outros benefícios internacionais estiverem condicionados à qualidade das eleições, um relatório eleitoral negativo dos observadores internacionais deverá ser dispendioso para os líderes.

Os autores acima mencionados argumentam que as utilizações políticas da ajuda externa têm sido bem documentadas na literatura, sendo relativamente bem aceite que a ajuda externa não vai simplesmente para os países que mais precisam dela. “Se os doadores cumprirem os seus compromissos retóricos de encorajar a democracia através da ajuda externa e se os observadores aumentarem a precisão da informação disponível para os doadores ocidentais, as reações previsíveis dos doadores confrontados com eleições fraudulentas podem aumentar os incentivos” para um determinado governo adotar eleições transparentes.

A lógica baseia-se, efetivamente, na premissa de que caso o escrutínio seja aprovado pelas MOE, a ajuda manter-se-á ou aumentará. Por outro lado, se as eleições forem criticadas, a ajuda deverá manter-se igual (se já for baixa) ou diminuir. Verificando-se a premissa, deveremos assistir a uma maior variação na ajuda externa após a observação eleitoral internacional, quando comparada com os pleitos eleitorais que não são observados, e as reduções da ajuda deverão ser mais prováveis após a publicação dos Relatórios Finais das MOE que confirmem a existência de fraude eleitoral.

Com efeito, a realidade permite intuir a existência de uma correlação tipificada pelo princípio do bastão e da cenoura, em certo aspeto respeitada pela generalidade dos países

que decidem arriscar um pedido de Observação Eleitoral internacional. Não significa isto que, pontualmente, alguns regimes se abalancem quer na já referida tentativa de ludibriar as equipas das MOE no seu próprio campo democrático, quer numa tentativa *ex-ante* de proteção face a possíveis resultados favoráveis. Porém, a existência de doadores informados e atentos acaba por favorecer e por sublimar tanto os relatórios finais das MOE como os das Missões de Acompanhamento Eleitoral que, desde 2018, a União Europeia inclui no pacote negocial como uma das condições *sine qua non* para o envio de uma MOE.

A respeito do supra exposto, cumpre referir o estudo realizado em 2011 por Hyde e Marinov (HYDE & MARINOV 2014, p. 26), de acordo com o qual é possível, a um certo ponto, compreender as dinâmicas existentes entre o resultado das eleições internacionalmente observadas e o nível de ajuda financeira prestada aos países observados. Como ponto de partida, aqueles investigadores selecionaram a amostra de quatro doadores (Estados Unidos da América, Reino Unido, França e União Europeia) para confirmar ou inferir relativamente à suposta correlação acima descrita, num espaço temporal de 16 anos, que se situou entre 1990 e 2006. O estudo revela que não seria possível captar um efeito disciplinador existente da ameaça de retirada da ajuda em, pelo menos, alguns casos. Mesmo assim, os doadores bilaterais não pareciam, à época, sublinhe-se, punir sistematicamente a fraude quando esta é revelada por observadores internacionais, enfraquecendo um possível mecanismo através do qual a observação poderia contribuir para eleições transparentes.

Todavia, o caso da União Europeia revelou ser algo diferente. Citando os autores, “Aqui vemos um efeito estatisticamente significativo e relativamente grande, em média, das denúncias de fraude na atribuição de ajudas. Uma denúncia negativa tende a reduzir as receitas de ajuda da UE em cerca de 20%. Esta constatação reforça a ideia de que só se pode esperar que atores relativamente livres de interesses geopolíticos conflitantes promovam a democracia de forma consistente”. Este dado encontra respaldo no facto de a União Europeia demonstrar um forte empenhamento nos princípios democráticos e, por outro lado, por demonstrar um considerável grau de independência burocrática em relação aos seus Estados-membros a título individual. “O facto de ser capaz de agir com princípios no que diz respeito à manipulação eleitoral está em conformidade com a estrutura e a missão da organização”. Dos casos estudados, a União Europeia é também a única que atribui ajuda externa diretamente e envia Missões de Observação Eleitoral. Este fator aglutinador também encontra explicação nas posições tomadas pelas Instituições europeias, ao longo do tempo evolutivo daquilo que é a essência das MOE da União Europeia. Atente-se, a este propósito,

às pretensões declaradas pelo Relatório do Parlamento Europeu sobre missões de observação eleitoral da UE (PARLAMENTO EUROPEU 2008) que, no seu §29 “solicita a todas as instituições europeias, e em especial ao Conselho e aos Governos dos Estados-Membros, que integrem as conclusões e as recomendações das MOE-UE nos seus diálogos políticos com os países em causa, assim como as suas intervenções, declarações, resoluções, tomadas de posição e outras ações” procurando atribuir aos Relatórios Finais das MOE um considerável poder de influência na tomada de decisões dos responsáveis políticos de cada país da UE. Adiante, no mesmo relatório, no §31 o Parlamento Europeu “exorta a Comissão a aplicar na íntegra e a longo prazo estas recomendações [das MOE-UE] ao elaborar os documentos de estratégia por país e os outros programas de ação anuais a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento e de outros instrumentos financeiros externos da UE, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (...) que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (...)”. Assim, surge como passo natural a declaração da Comissão do Desenvolvimento do Parlamento Europeu (PARLAMENTO EUROPEU 2008, p. 19), que insta a Comissão dos Assuntos Externos a incorporar o princípio acima referido do *Bastão e da Cenoura*, em termos claros e concisos, considerando que “na prática, é possível enfrentar o desafio colocado pelo acompanhamento das missões de observação eleitoral se as recomendações contidas nos relatórios definitivos elaborados pelas referidas missões na sequência de eleições forem devidamente tidas em conta no processo de seleção dos domínios concretos da ajuda da UE a um determinado país (...)”.

Notas conclusivas

A distinção entre observação eleitoral e assistência eleitoral é fundamental para compreender o papel que cada uma desempenha na promoção de eleições livres, justas e democráticas. Ambas as atividades servem como instrumentos interligados para fortalecer os processos democráticos e assegurar que os componentes de uma eleição reflitam genuinamente a vontade popular. No entanto, as suas abordagens e objetivos específicos divergem significativamente.

Com efeito, a observação eleitoral internacional é, em nosso entender, uma prática consolidada que visa analisar de forma imparcial os processos eleitorais. As missões de observação eleitoral têm como objetivo assegurar que as eleições sejam conduzidas de modo a assegurar o respeito dos direitos do Homem e os padrões democráticos reconhecidos internacionalmente. O roteiro de observação é sistemático e, aparentemente, transparente: primeiro, os observadores avaliam o contexto pré-eleitoral, incluindo as campanhas, o ambiente político e a preparação logística. No dia das eleições, monitorizam os procedimentos de votação e contagem dos votos, garantindo a transparência e justiça dos mesmos. Após as eleições, produzem relatórios detalhados e recomendações que auxiliam em melhorias futuras.

A importância da observação eleitoral reside na sua capacidade de gerar confiança pública nos resultados das eleições, prevenir fraudes e aumentar a credibilidade tanto a nível local quanto internacional. A presença de observadores internacionais inibe atividades potencialmente nefastas e fornece uma garantia adicional de que os processos serão conduzidos de maneira justa.

Por outro lado, a assistência eleitoral é uma abordagem proativa que oferece suporte técnico e material para facilitar a realização de eleições de qualidade. Esta assistência abrange desde o apoio na elaboração de quadros legais até à formação de funcionários eleitorais, educação cívica e apoio logístico no dia das eleições. A assistência eleitoral não só estabiliza o processo eleitoral como também o reforça, construindo capacidades institucionais que possam sustentar práticas eleitorais corretas a longo prazo. Esta assistência é, geralmente, realizada em colaboração direta com os governos anfitriões e outras entidades locais, garantindo que o apoio seja adequado às necessidades específicas de cada contexto eleitoral. Dada a sua complexidade, a assistência requer uma coordenação cuidadosa e uma

preparação detalhada, frequentemente baseada nos dados e *insights* recolhidos por observadores eleitorais.

A União Europeia tem sido um agente central na facilitação tanto da observação quanto da assistência eleitoral. Comprometida com a promoção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito, a UE incorpora estas práticas no seu modelo de governação externo. Ao longo dos anos, desenvolveu um conjunto robusto de critérios para avaliar a viabilidade das suas missões de observação com base em credibilidade, na utilidade e na viabilidade do ambiente eleitoral.

As missões da UE são sempre precedidas por missões exploratórias que determinam a necessidade de intervenção, as áreas de risco e as estratégias de mitigação. Estas missões asseguram que o envolvimento da UE seja adequado e benéfico, respeitando a soberania dos Estados anfitriões.

Apesar de conceptualmente distintas, a observação e a assistência eleitoral interagem frequentemente de forma interdependente. As avaliações fornecidas pelas MOE alimentam o planeamento e a implementação de assistência subsequente, enquanto uma assistência bem-sucedida facilita um ambiente mais transparente e eficaz para futuras observações. Esta relação simbiótica contribui para um ciclo de melhoria contínua dos processos eleitorais.

A eficácia destas intervenções depende de múltiplos fatores, incluindo uma combinação de suporte financeiro, perícia técnica e adesão local. As missões europeias, por exemplo, dependem de protocolos operacionais rigorosos e de um compromisso explícito dos Estados-Membros da UE e dos países anfitriões para assegurar a sua eficácia e segurança operativa.

Pese embora a existência de notáveis avanços nas práticas de observação e de assistência eleitoral, persistem inúmeros desafios. A crescente complexidade dos processos eleitorais modernos, exacerbada pela tecnologia digital, exige ajustamentos contínuos nas abordagens. Questões como a segurança cibernética em eleições eletrónicas são de importância crucial, requerendo que as organizações reformulem as suas estratégias e reforcem as suas capacidades para identificar e mitigar riscos potenciais.

Além disso, a política internacional e as dinâmicas sociais podem influenciar a eficiência da execução de MOE e da assistência eleitoral. Adotar uma postura de aperfeiçoamento constante, baseada no *feedback* e na adaptação, é vital para reforçar a legitimidade e a eficácia das ações eleitorais apoiadas internacionalmente.

A legitimação das Missões de Observação Eleitoral assenta numa arquitetura robusta e numa implementação cuidadosa no terreno. Estas missões são, como referido, convocadas com base em convites formais dos governos, manifestando o consentimento necessário para garantir o respeito pela soberania do país. Além disso, é condição que os países anfitriões (i) tenham aderido a instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, (ii) que submetam a realização das eleições ao crivo da avaliação externa, e (iii) que incorporem padrões de liberdade e de justiça aceites internacionalmente.

As MOE são organizadas através de uma estrutura bem definida que inclui a composição de equipas nucleares, constituídas por peritos de diversas áreas, que asseguram uma monitorização abrangente e detalhada do processo eleitoral. Tal arquitetura tem como pedra angular a imparcialidade e a integridade profissional dos seus membros, que devem estabelecer comunicações com todos os atores envolvidos no processo eleitoral, acolhendo e analisando informações com independência, sem influências externas.

Semelhante abordagem garante que as missões forneçam uma avaliação equilibrada e rigorosa dos processos eleitorais, contribuindo para estabelecer padrões que legitimam não só as eleições em questão, mas que também reforçam o prestígio e a credibilidade das organizações observadoras. As conclusões dessas missões ajudam a consolidar a confiança pública no sistema eleitoral e a identificar áreas de melhoria para futuros processos, reforçando, assim, o próprio tecido democrático dos países analisados.

Em suma, a combinação eficaz de observação e de assistência eleitorais, aliada à legitimação robusta das missões de observação, constitui um meio valioso para fortalecer os padrões democráticos internacionais e assegurar que as práticas eleitorais refletem verdadeiramente a soberania popular. Por meio de esforços integrados e sustentáveis, estas práticas promovem não apenas eleições justas e transparentes, mas também um ambiente internacional mais estável e democrático.

4 Parte IV – Análise da coleta de dados

4.1 A base de dados da UE enquanto recurso complementar de coleta de dados

A base de dados da União Europeia relativa às Missões de Observação Eleitoral⁷² constitui um recurso inestimável e vital para a promoção da democracia e da transparência eleitoral a nível global. Disponibilizada online, esta plataforma proporciona acesso centralizado a informações detalhadas sobre as MOE da União Europeia, podendo ali ser consultados relatórios finais e recomendações específicas que resultam de cada missão. Criada em 2021, o repositório terá surgido da necessidade premente de consolidar e de facilitar o acesso a informações dispersas, promovendo assim o conhecimento abrangente sobre as operações de observação eleitoral e reforçando o compromisso da União Europeia com a integridade e a legitimidade dos processos democráticos nos países observados.

Este recurso representa um papel essencial para investigadores, para decisores políticos e para a própria União Europeia, ao atuar como uma ferramenta crítica que permite acompanhar – de forma contínua e informada – as práticas sobre os modelos eleitorais dos países intervencionados. Cada missão documentada é acompanhada por relatórios detalhados que avaliam o cumprimento dos processos eleitorais face aos padrões internacionais e regionais. Estes relatórios revelam-se fundamentais para a identificação tanto de boas práticas como dos desafios enfrentados durante as eleições, oferecendo recomendações que visam melhorar a qualidade e a credibilidade das futuras eleições. É, assim, legítimo concluir que a referida plataforma não funciona apenas como um repositório de informação, mas também como um mecanismo de aprendizagem e de aperfeiçoamento contínuos, fomentando o escrutínio público e académico.

Além de se constituir como uma abundante fonte de dados empíricos, útil para a análise comparativa e para estudos sobre tendências eleitorais e dinâmicas políticas globais, a base de dados oferece às instituições e aos decisores políticos as ferramentas necessárias para aprimorar políticas externas e estratégias de desenvolvimento democrático.

Para a União Europeia, este recurso parece reforçar a sua imagem enquanto promotora da democracia e dos direitos do Homem, oferecendo evidências concretas do seu

⁷² Disponível em <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/home>

papel ativo no apoio a eleições livres e justas. Por outro lado, a plataforma informativa assume um terminante papel no fortalecimento das relações internacionais e no apoio à integridade dos processos democráticos. Ao oferecer acesso a informações sobre experiências vivenciadas no terreno e a análises detalhadas de processos eleitorais, esta base de dados garante que todos os envolvidos tenham acesso a valiosos instrumentos para fortalecer os processos democráticos em diversos contextos.

A referida base de dados das MOE UE constitui um recurso indispensável tanto para o conhecimento como para a prática da democracia num patamar global. Ao centralizar a informação e promover a transparência, esta ferramenta representa um compromisso contínuo com o melhoramento das práticas eleitorais, assim como com a promoção da paz e estabilidade através de eleições livres, justas e transparentes. Não será, assim, exagerado afirmar que este acervo informativo vai além de meramente informar sobre práticas passadas, atuando, outrossim, como um catalisador para a melhoria contínua das observações eleitorais no âmbito das políticas externas da União Europeia, motivos pelos quais se constituiu como fonte primária, para efeitos do presente trabalho, no concernente à consolidação dos dados qualitativos para os países selecionados.

4.2 Estudo comparativos de casos de estudo, relativos ao grau de implementação das recomendações constantes nos relatórios finais das MOE em El Salvador, na Guiana, no Senegal e em Moçambique

As MOE são enviadas para supervisionar e avaliar a condução das eleições, assegurando que estas sejam realizadas de acordo com os padrões internacionais e as melhores práticas. As recomendações feitas pelas MOE, que podem abordar uma ampla gama de questões incluindo práticas de votação, registo de eleitores, liberdade de imprensa, financiamento de campanhas e outros aspetos importantes, visam corrigir problemas identificados e melhorar a transparência e a legitimidade do processo eleitoral.

Um estudo comparativo dos casos de implementação das recomendações das MOE foi considerado relevante por fornecer instrumentos de análise comparativa que abarcam diversas camadas, as quais, após devida ponderação, proverão uma tendência conducente a conclusões passíveis de criação de padrões.

Com efeito, a implementação das recomendações pode variar significativamente entre os diferentes países selecionados e consoante os seus contextos. O vertente estudo comparativo permitirá compreender as razões por detrás dessas variações, sejam elas

políticas, económicas ou institucionais. Por outro lado, a comparação de diferentes casos de estudo ajudará a identificar os fatores que facilitam ou impedem a implementação das recomendações. Isso inclui a vontade política, a capacidade institucional, o envolvimento da sociedade civil e outros fatores contextuais. Através da análise comparativa, será possível avaliar o impacto real das recomendações implementadas nas eleições subsequentes e na estabilidade política dos países observados. Isso fornece dados valiosos sobre a eficácia das recomendações feitas pelas MOE, no que se afigura poder configurar um importante instrumento de avaliação a jusante dos sufrágios analisados.

No final deste exercício comparativo sobre a implementação das recomendações das MOE, procurar-se-á fornecer várias contribuições significativas, dentre as quais se destacam (i) uma contribuição para o desenvolvimento teórico no campo do Direito Eleitoral e da Segurança, proporcionando uma melhor compreensão dos mecanismos que influenciam a implementação das recomendações das MOE, (ii) a oferta de recomendações práticas para decisores políticos, para autoridades eleitorais e destinadas a organismos internacionais, sobre como melhorar a implementação das recomendações e, consequentemente, a qualidade dos processos eleitorais e (iii) o fortalecimento das MOE, auxiliando a melhorar a estrutura e a metodologia das futuras Missões, tornando-as mais eficazes na promoção de eleições transparentes e justas.

4.2.1 Edifício Político e Edifício Securitário. Definição conceptual

Tal como mencionado no subcapítulo referente aos Objetivos de Estudo, o termo “edifício político” não será uma expressão comum nem específica. Considerámos, todavia, que aquela poderá ser usada de forma mais ou menos figurativa para se referir à estrutura, à organização e ao funcionamento das instituições políticas e do sistema político de um país. De igual forma, referimos que a expressão “edifício securitário” ostenta em si o anátema de corpo estranho de limitado reconhecimento, e de utilização confinada a questões meramente táticas ou estratégicas. No entanto, o termo pode ser interpretado como sendo uma referência a estruturas ou a elementos do sistema de segurança nacional de um país.

Neste ponto, convirá detalhar as diversas camadas que formam, em nosso entender, os dois corpos essenciais para a determinação do impacto que as MOE exercerão sobre si.

Assim, de modo mais preciso, poder-se-á apreciar as expressões “edifício político” e “edifício securitário”, uma vez que as mesmas foram intencionalmente utilizadas para a estruturação da ideia vertida no título da presente tese, condição *sine qua non* para a completa integração analítica dos dados recolhidos.

Para o devido efeito, foram elaboradas definições para aqueles dois termos, que servirão os propósitos deste estudo.

O que constitui, então, um “edifício securitário” de um país? Referir-nos-emos para a sua classificação como tratando-se de um conjunto de estruturas, de instituições, de políticas, de práticas e de sistemas que compõem a segurança nacional de um país. Isso abrange todas as medidas e o englobamento de mecanismos destinados a garantir a proteção do Estado e dos seus cidadãos contra ameaças internas e externas. Face ao exposto, e tendo presente que o edifício securitário patenteia uma importância fundamental para assegurar a estabilidade e a segurança de um país, será àquela estrutura integrada que incumbe a proteção e a integridade do Estado e o bem-estar dos seus cidadãos.

As estruturas e políticas específicas que compõem o edifício securitário podem variar consoante o país em estudo, dependendo do caldo político, social, castrense e geográfico, bem como das ameaças e dos desafios que cada nação enfrentou ao longo da sua existência.

Pode afirmar-se, na presente aceção, que um edifício securitário deverá incluir cumulativamente ou parcialmente os seguintes elementos: (i) Forças Armadas (Exército, Marinha e Força Aérea, responsáveis pela defesa do país contra ameaças externas); (ii) Serviços de Informações (responsáveis pela recolha e pela análise de dados com vista a

prestar apoio ao decisor político, antecipando e avaliando as diferentes ameaças que visem a segurança interna e externa, a sua independência, os seus interesses nacionais, a integridade da unidade do Estado); (iii) Forças Policiais (responsáveis pela manutenção da ordem interna e pela aplicação das leis); (iv) Políticas Integradas de Segurança (envolve a formulação de estratégias e de políticas de segurança para enfrentar ameaças internas e externas); (v) Defesa Cibernética (parte vital do edifício securitário, resultante do seu combate às ameaças digitais); (vi) Política Externa (a diplomacia e as relações internacionais desempenham um papel determinante na segurança nacional); (vii) Leis e Regulamentos de Segurança (inclui o acervo legislativo que abrange questões tais como o terrorismo, a segurança de fronteiras, a segurança nacional e os direitos civis em tempos de crise); (viii) Infraestrutura Crítica (proteção de infraestruturas críticas, tais como a energia, as comunicações e os transportes, é uma parte integrante do edifício securitário); (ix) Gestão de Emergências (envolve a preparação e as respostas a desastres naturais, emergências de saúde pública e outras crises). Consideramos que estes serão os pontos que, *grosso modo*, permitem compor aquilo que constitui a definição compreensiva de “Edifício Securitário”.

O que pode, então, entender-se por “Edifício Político” de um país? Esta expressão será utilizada no quadro de um sistema que abarca a estrutura, as organizações, as instituições, os processos e os atores que compõem o sistema político de cada país. Trata-se de um conceito abrangente que engloba todos os elementos relacionados com a governação e com a tomada de decisões num país.

O edifício político de um país é, assim, fundamental para a governação democrática e para a estabilidade política. Este determina o modo como as decisões são tomadas, a forma como o poder é distribuído e de que maneiras os interesses dos cidadãos são representados e protegidos. Também aqui, cada nação terá o seu próprio sistema político único, moldado pela sua história, pela cultura, pelos valores e pelas suas circunstâncias específicas. Deste edifício dever-se-ão destacar alguns dos seus componentes: (i) o Executivo (inclui o chefe de Estado, o chefe de governo e os ministros que lideram o governo central. Este é, em geral, considerado o órgão executivo por excelência de cada país); (ii) o Parlamento (poder legislativo que pode ser composto por uma câmara alta – Senado – e por uma câmara baixa – Assembleia ou Congresso –, é responsável por criar, modificar e aprovar leis); (iii) os Partidos Políticos (organizações que representam diferentes ideologias e que competem entre si nas eleições para ganhar mandatos no executivo e no parlamento); (iv) o Sistema

Eleitoral (conjunto de regras e de procedimentos que presidem à realização de eleições e à alocação da representação política); (v) as Instituições Judiciais (inclui tribunais e órgãos encarregados de garantir que as leis sejam cumpridas e que os direitos civis sejam protegidos); (vi) a Administração Pública (composta pelos órgãos governamentais e pelos funcionários públicos que implementam políticas e programas governamentais); (vii) os Órgãos Reguladores: (instituições que supervisionam setores específicos, tais como, por exemplo, o energético, o das comunicações, ou o do ambiente); (viii) a Sociedade Civil (Organizações Não Governamentais, grupos de interesse, sindicatos e outros atores que desempenham um papel na formulação de políticas e no envolvimento cívico); (ix) a Constituição (base legal que define a estrutura do governo, os direitos e as responsabilidades dos cidadãos e os princípios políticos fundamentais).

Com base no supra exposto, passaremos, de seguida, à análise dos quatro casos de estudo, onde será feita a classificação do nível de influência das recomendações emanadas em sede de Relatórios Finais das Missões de Observação Eleitoral e das Missões de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia, sobre os Edifícios Político e Securitário dos países observados.

Para efeitos de compreensão holística dos casos de estudo, a decorrência eleitoral dos mesmos foi caracterizada pelos dados logísticos e temporais sumarizados nas duas tabelas disponibilizadas *infra*.

*Tabela I*⁷³

PAÍS	Equipa Nuclear	Destacamento Eq. Nuclear	LTO	Destacamento LTO	STO	Destacamento STO	Diplomatas/ Outros	Nr. Recomendações	Total Observadores
El Salvador	9	26-12-2018	28	02-01-2019	28	27-01-2019	<i>n.d.</i>	22	65
Guiana	9	24-01-2020	14	04-02-2020	20	28-02-2020	8	26	51
Senegal	9	15-01-2019	28	24-01-2019	56	<i>n.d.</i>	27	26	120
Moçambique	9	31-08-2019	32	10-09-2019	76	10-10-2019	53	20	170

Tabela II

PAÍS	ANO	TIPO	POPULAÇÃO	OBSERVADORES	DIA D
El Salvador	2019	Presidenciais	6 280 000	82	03/fev
Guiana	2020	Gerais e Regionais	817 607	51	02/mar
Senegal	2019	Presidenciais	16 000 000	120	24/fev
Moçambique	2019	Gerais	30 290 000	170	15/out

⁷³ Salienta-se o facto de o valor referente ao número total de observadores presentes na MOE-UE a El Salvador ser indicativo, por não ter sido possível aferir o número de observadores Diplomatas que ali estiveram presentes.

4.2.2 Caso de Estudo: Moçambique

Sistema Eleitoral

A Constituição de Moçambique prevê uma democracia multipartidária fundada em eleições periódicas na base de sufrágio universal, direto, secreto e igualitário. O Presidente, os membros da Assembleia da República, os membros das assembleias provinciais e os governadores provinciais são eleitos por um mandato de cinco anos. A presidência está limitada a dois mandatos consecutivos, mas um terceiro mandato é possível, cinco anos após ter cumprido o último mandato.

O presidente é eleito num sistema de maioria absoluta (duas voltas). Se nenhum candidato presidencial obtiver mais de 50% dos votos válidos, uma segunda volta é realizada entre os dois candidatos mais votados, no prazo de 30 dias após a declaração dos resultados da primeira volta pelo Conselho Constitucional.

Para a eleição dos 250 mandatos parlamentares, o país é dividido em 13 círculos eleitorais correspondendo a 11 províncias (incluindo a cidade de Maputo, que tem estatuto provincial com algumas especificidades) – elegendo 248 deputados, e mais dois círculos eleitorais para o estrangeiro onde são apurados os restantes dois deputados, um para os moçambicanos residentes em África e outro para os moçambicanos residentes no resto do mundo. Os membros da Assembleia da República são eleitos através do sistema de representação proporcional, adotando a fórmula d'Hondt para a atribuição de assentos, sem uma quota mínima para representatividade parlamentar. Os dois membros do parlamento que representam os círculos eleitorais no estrangeiro são eleitos através de maioria simples.

Para as assembleias provinciais, 85% dos lugares são proporcionalmente distribuídos entre os distritos de cada província, e os restantes 15% são reservados para a lista provincial onde consta o cabeça-de-lista. Membros das assembleias provinciais são eleitos através do sistema de representação proporcional e os governadores são eleitos através de maioria simples, ou seja, o cabeça-de-lista cuja lista obtiver a maioria dos votos. À falta de governadores nomeados, ao Presidente da República cabe a prerrogativa de nomear secretários de estado provinciais que representarão o Governo nas províncias.

Enquadramento: Contexto institucional e sociedade civil

No ciclo eleitoral de 2018-2019, a União Europeia enviou uma Missão de Especialistas Eleitorais (MEE) para as eleições autárquicas de 2018 e uma Missão de Observação Eleitoral (MOE) para as eleições gerais e das assembleias provinciais em 2019. As eleições autárquicas tiveram, pela primeira vez, a participação dos três maiores partidos – a Frente de Libertação Moçambicana (FRELIMO), a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e o Movimento Democrático Moçambicano (MDM) –, após negociações com vista à descentralização terem culminado numa revisão constitucional no mesmo ano. O resultado das eleições autárquicas foi uma participação mais equilibrada dos partidos da oposição nestes órgãos de governação local, considerando que a RENAMO tinha recusado participar nas eleições autárquicas de 1998, 2008 e 2013.

No entanto, as eleições realizadas em outubro de 2019 resultaram numa esmagadora maioria da FRELIMO tanto no parlamento como nos órgãos ao nível provincial, enquanto os dois maiores partidos da oposição asseguraram uma representação residual nestas instituições. O partido no poder ganhou as eleições presidenciais com 73% dos votos, obteve 184 dos 250 assentos parlamentares, a grande maioria dos mandatos nas assembleias provinciais e elegeu os 10 governadores provinciais.

A MOE UE considerou que as eleições de 2019 se realizaram num ambiente polarizado e complexo, com violência interpartidária e altos níveis de desconfiança entre os principais partidos políticos, apesar de o processo de paz estar a decorrer em simultâneo. A Missão notou que existiu uma falta de confiança na independência não só da administração eleitoral (CNE e STAE) e do poder judicial, mas também das forças policiais moçambicanas. Durante a campanha eleitoral, foram regularmente registadas limitações à liberdade de reunião e uma desigualdade de oportunidades, com a FRELIMO a beneficiar das vantagens de ser o partido no poder. O facto de as comissões provinciais de eleições não terem emitido a credenciação, para o dia eleitoral, de conhecidos observadores nacionais frustrou os esforços daqueles para terem uma cobertura nacional, tendo resultado numa redução do espaço para a sua participação em assuntos públicos e políticos do país. Neste contexto, a MOE UE concentrou a maioria das suas recomendações no ambiente institucional e de direitos do Homem no qual as eleições se realizaram.

Desde as últimas eleições, ocorridas em 2018, vários acontecimentos contribuíram para uma redução do já exíguo espaço político e público, afetando nomeadamente a comunicação social e a sociedade civil. Tanto a pandemia causada pela COVID-19 e as suas

inerentes restrições, como a deterioração da situação em Cabo Delgado, que espoletou uma crise humanitária, foram utilizadas pelas autoridades moçambicanas para alargar o rol de restrições políticas e às liberdades fundamentais. O Instituto para a Comunicação Social da África Austral (MISA) – Moçambique e a *Freedom House* registaram recuos no exercício da liberdade de imprensa com um aumento da perseguição a jornalistas, incluindo raptos, ameaças de morte e agressões, assim como ataques a instalações e equipamento confiscado. Em abril de 2020, o jornalista Ibraimo Abú Mbaruco desapareceu em Cabo Delgado e o seu paradeiro permaneceu desconhecido. Em agosto de 2020, o escritório do Canal de Moçambique – conhecido pelas suas posições críticas em relação ao Governo – foi incendiado. Moçambique posicionava-se em 108º lugar no Índice Global da Liberdade de Imprensa de 2021, uma descida de quatro posições em relação a 2020 e cinco posições em relação a 2019. À data, o Relatório dos Repórteres Sem Fronteiras colocava Moçambique na posição 105⁷⁴.

Na Revisão Periódica Universal (UPR)⁷⁵ de 2021 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, recomendou-se às autoridades moçambicanas a adoção de uma política nacional de direitos do Homem e um plano de ação para a disseminação e implementação de recomendações emitidas pelos mecanismos de direitos humanos. Outra recomendação incentivou ao fortalecimento da prevenção, mas também da responsabilização por casos de violência ou de intimidação, assim como a adoção de medidas para salvaguardar o espaço cívico através de investigações a todos os ataques aos defensores dos direitos do Homem e a profissionais da comunicação social. Além das violações cometidas por grupos armados, existiam também alegações de membros das forças de segurança e defesa nacional envolvidos em abusos de direitos do Homem em Cabo Delgado. Em dezembro de 2021, um grupo de mulheres ativistas que se manifestavam pacificamente contra a violência de género foram detidas e alegadamente agredidas pelas forças policiais. Organizações de direitos das mulheres, nomeadamente a WLSA – Mulher e Lei na África Austral, apresentaram uma queixa contra estas ações da polícia.

À semelhança de uma das recomendações da MOE UE apelando a uma atuação imparcial e livre de influência política por parte da polícia, algumas recomendações da Revisão Periódica Universal (UPR) incluíam formação em direitos do Homem para os membros de instituições cujo mandato seja zelar pelo estado de Direito, assim como que

⁷⁴ Disponível online em: <https://rsf.org/pt-br/ranking>. [consultado em 22 julho 2024].

⁷⁵ Disponível online em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home> [consultado em 22 julho 2024]

violações à lei sejam investigadas, com vista à tomada de ações que ponham fim à impunidade. Tanto a fraqueza institucional da Comissão Nacional de Direitos Humanos – criada em 2009 e cuja composição e legislação ainda não estariam em conformidade com os Princípios de Paris – como a falta de confiança nas Forças e Serviços de Segurança contribuíram nos últimos anos para um aumento da falta de responsabilização por violações de direitos do Homem, em Moçambique. Por outro lado, os partidos da oposição falhavam quer quanto ao seu papel na exigência de uma maior responsabilização por violações de direitos do Homem, quer na sua afirmação como base de apoio aos seus ativistas.

Dados publicados no Relatório Final da Missão de Acompanhamento Eleitoral (MOE-UE 08ABR22), que de seguida utilizamos, permitem constatar que Moçambique desceu de posição em vários indicadores de governação e de transparência desde 2019. O país foi caracterizado como sendo um regime autoritário, com uma constante descida no Índice de Democracia do *Economist Intelligence Unit*. A classificação de Moçambique de 2021 era de 3.51 (uma descida de 3.65 em 2019). O *Índice Ibrahim de Governação Africana* (IIAG) de 2020, da Fundação Mo Ibrahim, posicionava Moçambique em 26^a posição entre os 54 estados africanos avaliados, acrescentando uma descida em relação ao ano anterior. O Relatório Interino do IIAG de 2021 indicou uma deterioração com, por exemplo, o país a posicionar-se em 34^o lugar em África relativamente à liberdade de imprensa. Moçambique foi caracterizado como “parcialmente livre” pela *Freedom House*, com uma avaliação em 2021 de 43/100, uma descida de dois pontos em relação a 2020. Moçambique caiu cinco pontos desde 2012 no *Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional*, tendo atualmente uma classificação de 26 e encontrando-se posicionado em 147^o lugar entre os 180 estados avaliados pela *Transparência Internacional*. No relatório sobre o *Índice de Percepção de Corrupção*, a *Transparência Internacional* afirmou que o escândalo sobre as dívidas ocultas e as suas consequências ilustram os perigos do excessivo poder do executivo e a ausência de um real equilíbrio de poderes, particularmente num contexto de pobre controlo por parte do parlamento.

A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é composta por 17 membros, 10 dos quais são nomeados pelos partidos políticos – cinco pela FRELIMO, quatro pela RENAMO e um pelo MDM – e sete são nomeados de entre os membros da sociedade civil. Contudo, devido a um acordo político, os representantes da sociedade civil foram, na realidade, também eles nomeados pelos partidos políticos, de acordo com a sua representatividade parlamentar. A CNE tomou posse a 15 de janeiro de 2021 e incluía nove membros novos.

O STAE - Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, um órgão subordinado à CNE, também é parcialmente constituído de acordo com critérios partidários. O Diretor-Geral é selecionado pela CNE através de um concurso público, enquanto os dois Vice-Diretores são nomeados pelos dois partidos mais votados no Parlamento. Durante os períodos eleitorais, os níveis centrais e inferiores do STAE são reforçados com o mesmo número de representantes do partido no poder e dos partidos da oposição, representados no parlamento. Em anos eleitorais, a CNE tem órgãos temporários de apoio aos níveis provincial e distrital. Para as eleições autárquicas, foram estabelecidas 10 Comissões Provinciais de Eleições (CPE) e 53 Comissões de Eleições Distritais e de Cidade (CED), cada uma composta por 15 membros. No total, a CNE e as demais comissões de eleições são constituídas por 962 comissários, além de diretores e funcionários regulares assim como funcionários do STAE. O grande número de comissários refletiu a desconfiança naquele órgão de administração eleitoral, com os partidos da oposição a defender que um aumento dos seus membros na estrutura da CNE melhora a supervisão e limita a influência política sobre a instituição. Durante a visita da Missão de Acompanhamento Eleitoral, os partidos da oposição demonstraram a sua intenção de aumentar a sua presença nas brigadas de recenseamento eleitoral, as quais eram compostas por funcionários recrutados pelo STAE.

A CNE preparou um plano estratégico para 2022-2025 com planos operacionais anuais a serem aprovados a cada ano. Para o ciclo eleitoral de 2023-2024, as autoridades eleitorais estimaram um orçamento de MZN 18.7 bilhões (EUR 266 milhões) para as eleições gerais de 2024, que tiveram lugar no dia 09 de outubro de 2024, ao passo que as eleições autárquicas de 2023 tiveram um custo de MZN 9.7 bilhões (EUR 138 milhões). Contudo, aquando da visita da Missão de Acompanhamento Eleitoral ao país, existia um défice financeiro, com apenas 30 por cento daquele orçamento assegurado. Este défice financeiro colocou em risco a implementação de uma das recomendações da MOE UE, que, como veremos adiante, defendia uma maior independência financeira da CNE em relação ao governo.

Devido a condições de segurança adversas e a um número significativo de pessoas deslocadas para outras províncias, a realização do recenseamento eleitoral e das eleições autárquicas poderiam tornar-se problemáticas em Cabo Delgado. De acordo com o STAE, o governo estava a desenvolver esforços para estabelecer as infraestruturas da administração local para o retorno das pessoas deslocadas aos seus locais de origem ou para áreas consideradas seguras. No entanto, era incerto se estes esforços iriam produzir efeitos e

quantas pessoas poderiam voltar aos seus locais de origem. Nas províncias do Norte e do Centro, o deslocamento de pessoas devido a desastres naturais poderia também vir a ter um impacto no recenseamento eleitoral.

A observação nacional desempenhou um papel importante durante os anteriores processos eleitorais. Os observadores nacionais desempenharam um papel fundamental durante o recenseamento eleitoral, uma das fases mais controversas das eleições de 2019. Durante a campanha eleitoral, grupos de observadores nacionais emitiram regularmente comunicados sobre o ambiente de campanha, registando casos de violência e de restrições à liberdade de reunião dos partidos da oposição. A ampla presença de observadores nacionais por todo o país antes do dia eleitoral não só aumentou o nível de transparência do processo como também permitiu um fluxo contínuo de informação no domínio público e alimentou os debates relacionados com as eleições. O período pré-eleitoral contrastou com a impossibilidade de estes mesmos observadores acompanharem o processo no dia eleitoral devido, tal como anteriormente referido, à recusa de concessão de credenciação.

Desde o desmantelamento do Observatório Eleitoral – a maior plataforma de observação nacional com uma metodologia de observação consolidada – outras plataformas foram formadas permanecendo ativas apenas durante os períodos eleitorais. A forma como estes grupos de observadores se organizaram mostrou-se muitas vezes confusa, uma vez que a mesma organização poderia ser financiada por dois parceiros internacionais diferentes e, como tal, fazer parte de mais do que uma plataforma. Daqui resultou que a coordenação entre estas organizações nem sempre foi fácil e que houvesse regularmente uma sobreposição de metodologias. O facto de ter havido um grande número de grupos de observação sem uma coordenação eficaz foi referido como tendo criado uma situação de competição entre as organizações em termos de visibilidade e financiamento, levando a uma fragmentação e ao desaparecimento dos observadores nacionais no período entre eleições. Esta divisão contribuiu para uma redução do espaço público destinado à atuação da sociedade civil, visível nas propostas de lei sobre a comunicação social e radiodifusão, que até à data da publicação do relatório de acompanhamento eleitoral (MOE-UE 08ABR22), não tinham sido objeto de um amplo debate público sobre a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa. Acontecimentos importantes, como a nomeação dos novos membros da CNE passaram quase despercebidos, embora reportados pela comunicação social, mas sem comentário político de líderes de opinião.

Enquadramento geral da MOE-UE em Moçambique

Ao consultarmos o Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MOE-UE) às Eleições Gerais e das Assembleias Provinciais da República de Moçambique, realizadas no dia 15 de Outubro de 2019 (MOE-UE 17OUT19) é possível constatar que “o processo eleitoral decorreu num ambiente polarizado e complexo onde a violência interpartidária foi prevalente”, dando conta de que foram verificados altos níveis de desconfiança entre os principais partidos políticos e registada uma falta de confiança, tanto na capacidade da administração eleitoral – Comissão Nacional de Eleições (CNE) e Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) – como nos próprios órgãos judiciais, quanto à sua independência e à sua impermeabilidade às influências políticas. O mesmo documento destaca que, uma semana antes do pleito eleitoral, o assassinato de um líder da observação eleitoral nacional por membros das forças policiais moçambicanas agravou o clima de medo já existente e a autocensura prevalente na sociedade moçambicana.

A MOE UE iniciou as suas atividades em Moçambique a 31 de Agosto de 2019 e destacou 170 observadores para o dia eleitoral, tendo os mesmos permanecido no país até ao fim do processo de apuramento de resultados distritais e provinciais.

A Comissão Nacional de Eleições de Moçambique credenciou um total de 520 observadores internacionais, nomeadamente – para além dos 170 da UE – EISA (40), União Africana (36), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, 61), SADC-Fórum das Comissões Eleitorais (15), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 17), *Commonwealth* (6), Associação para Investigação Livre e Cooperação Internacional (AFRIC, 62) e uma pequena equipa de avaliação da Organização Internacional da Francofonia (OIF). A Embaixada dos Estados Unidos da América também fez uma observação diplomática que contou com a presença de 70 membros no dia do pleito eleitoral.

Os observadores da UE visitaram 807 mesas de voto em todas as províncias do país, tendo observado os procedimentos de abertura em 73 destas mesas de voto e os procedimentos de encerramento e de contagem em 69 mesas. Os procedimentos de votação foram observados em 669 mesas e em 61 dos 161 distritos de Moçambique. Os observadores submeteram 151 relatórios sobre o apuramento distrital de resultados e 26 relatórios sobre o apuramento provincial.

Na noite eleitoral, os observadores da UE acompanharam o apuramento distrital em 51 dos 161 distritos do país. Em 42 dos 51 apuramentos distritais observados, não havia

presença dos observadores nacionais, o que em termos percentuais significa que em 82% dos apuramentos observados, não existiu capacidade para destacar observadores moçambicanos.

O Relatório (MOE-UE 17OUT19) dá conta de um total de 13,161,063 cidadãos recenseados, dos quais 12,945,921 seriam residentes. Os dados do recenseamento revelaram um aumento do número de eleitores em todas as províncias, com um incremento substancial em Gaza, onde o número de eleitores recenseados quase duplicou face às precedentes eleições de 2014. Estes números resultam na evidência de Gaza ter, assim, passado de uma situação em que era o segundo círculo eleitoral mais pequeno, em 2014, para o de ser o quarto maior, passando a eleger oito assentos adicionais na Assembleia da República. Naquele documento, é referido que não terão sido tomadas medidas necessárias para assegurar a qualidade do recenseamento eleitoral, prosseguindo numa apreciação crítica relativamente à CNE e ao STAE, os quais não terão atuado na limpeza dos dados do recenseamento eleitoral, o que resultou num número desconhecido de registos duplos de eleitores, numa clara conclusão de que as autoridades competentes não responderam “às preocupações dos partidos políticos e grupos da sociedade civil em relação ao recenseamento eleitoral”.

Os observadores da UE detetaram numerosas irregularidades e más práticas, tanto antes das eleições como durante a votação, ao longo da contagem de votos e por ocasião do apuramento de resultados. As irregularidades incluíram a inflação do recenseamento eleitoral em Gaza – o que explica o fenomenal crescimento acima mencionado –, um recenseamento numericamente deficitário noutras províncias, e restrições a uma monitorização independente tanto por parte dos delegados da oposição como por parte de reconhecidos grupos de observadores nacionais independentes.

Facto não despiciente, o Relatório Final dá conta de uma situação de ingerência externa indireta na tentativa de influenciar o resultado eleitoral, ocorrência materializada em 30 de outubro de 2019, quando a plataforma *Facebook* anunciou a eliminação de 35 contas de *Facebook*, de 53 páginas, de sete grupos e de cinco contas de *Instagram* de origem russa, utilizadas para disseminar notícias sobre as eleições e assuntos políticos em países africanos, incluindo Moçambique. Alegadamente, entidades russas gastaram USD 77,000 em publicidade política no *Facebook* a favor do partido no governo, desde abril de 2018. Este facto levantou dúvidas sobre o respeito pela proibição legal relativa a contribuições vindas de governos estrangeiros.

A equipa de Observadores Eleitorais da UE em Moçambique registou que “as atividades de campanha tiveram lugar num ambiente tenso com regulares incidentes de natureza violenta normalmente envolvendo membros e apoiantes dos partidos políticos”, referindo que, apesar dos apelos aos partidos políticos para acalmar os seus apoiantes, os ataques e agressões contra membros e apoiantes de partidos políticos continuaram, com candidatos e oradores em comícios eleitorais usando um tom gradualmente mais agressivo. De acordo com o citado Relatório Final, as limitações às liberdades de reunião e de circulação dos partidos da oposição “foram regularmente relatadas”. Entre alguns relatos, destacam-se impedimentos às atividades de campanha, com bloqueio de acessos a estradas ou ocupação de locais previamente anunciados, por parte de apoiantes do partido no poder. A campanha do candidato presidencial da RENAMO terá sido “particularmente afetada com regularidade, assim como a do candidato presidencial do MDM”. Apesar da imunidade garantida aos candidatos durante o período eleitoral, três candidatos – dois da RENAMO e um da Nova Democracia – foram detidos e mais tarde libertados.

No seu relatório final (MOE-UE 17OUT19), a equipa de Observadores Eleitorais da União Europeia conclui que, apesar de os procedimentos de votação terem sido bem implementados, a contagem foi deficitária, consideradas as reiteradas frequências com que não se respeitaram os procedimentos estabelecidos.

Assim, os observadores da UE testemunharam o enchimento de urnas, a existência de votação múltipla organizada, a invalidação intencional de votos da oposição, a alteração dos resultados de mesas de votação com a adição fraudulenta de votos, a publicação de dados improváveis de participação, a verificação de grandes desvios de resultados entre mesas da mesma assembleia de voto e abundantes casos de membros de mesa, de funcionários públicos, de eleitores e de observadores na posse de boletins de voto, no exterior das mesas de votação.

As irregularidades foram assinaladas pelos Observadores Eleitorais europeus em todas as províncias e só foram possíveis através da inação ou da cumplicidade das autoridades eleitorais locais, da polícia, dos funcionários estatais, e pelo excesso de zelo por parte de simpatizantes do partido no governo. As irregularidades observadas ajudaram a um resultado eleitoral melhorado favorável à FRELIMO.

Os observadores europeus descreveram o processo de contagem como não tendo sido transparente em 22 das 69 mesas observadas – 31% do total observado – e avaliaram o processo, na sua generalidade, como impreciso e caótico em quase 1/3 das mesas observadas.

Terá igualmente sido frequentemente negado aos delegados da RENAMO e do MDM os formulários para apresentação de reclamações nas mesas de voto. Acresce que apesar de os delegados e os membros de mesa nomeados pelos partidos terem recebido cópias dos editais, em mais de 20% dos casos observados, os resultados eleitorais não foram afixados na mesa de votação.

Quadro de recomendações

Nº	Recomendação	Área de Avaliação	Compromissos / Padrões Internacionais	Stakeholders Alvos
1		Quadro legal	Eleições genuínas que reafirmam a livre expressão da vontade do povo Direito a um recurso efetivo	CNE STAE Ministério Público Poder Judiciário (tribunais distritais e Conselho Constitucional)
2		Quadro legal	Estado de direito	Assembleia da República Governo Poder Judiciário
3		Quadro legal	Estado de direito	Assembleia da República
4		Quadro legal	Estado de direito	Assembleia da República Conselho Constitucional
5		Quadro legal	Estado de direito	Assembleia da República Conselho Constitucional
6		Quadro legal	Eleições genuínas que reafirmam a livre expressão da vontade do povo	Sociedade civil para-jurídica Assembleia da República CNE
7		Quadro legal	Eleições genuínas que reafirmam a livre expressão da vontade do povo	Assembleia da República CNE
8		Administração eleitoral	Eleições genuínas que reafirmam a livre expressão da vontade do povo	Assembleia da República Governo CNE
9		Administração eleitoral	Eleições genuínas que reafirmam a livre expressão da vontade do povo	Assembleia da República CNE
10		Administração eleitoral	Transparência e acesso à informação	CNE STAE
11		Administração eleitoral	Transparência e acesso à informação	CNE STAE
12		Registo eleitoral	Direito e oportunidade de votar	Assembleia da República CNE
13		Registo eleitoral	O Estado deve tomar medidas necessárias para dar efeito aos direitos	Assembleia da República CNE
14		Ambiente de campanha	Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	Procurador-Geral / Ministério Público CNE
15		Ambiente de campanha	O Estado deve tomar as medidas necessárias para assegurar a efetivação dos direitos	Governo CNE Forças policiais Poder Judiciário Partidos políticos
16		Média	Transparência e acesso à informação	Assembleia da República CSCS
17		Média	Transparência e acesso à informação	Assembleia da República
18		Média	Liberdade de opinião e expressão	Assembleia da República
19		Sociedade civil	Direito e oportunidade de participar nos assuntos públicos e de ocupar cargos	Assembleia da República CNE STAE
20		Sociedade civil	Liberdade de reunião Liberdade de associação	Governo Forças policiais Poder Judiciário CNE

Como é possível verificar no quadro acima, a MOE-UE ao ato eleitoral de 15 de outubro de 2019 resultou num total de 20 recomendações, dirigidas a vários destinatários do sistema político e da sociedade civil da República de Moçambique.

Foram 20 as recomendações finais, exaradas no relatório da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia, publicado em 2019, de onde foram extraídas para o presente estudo.

Contextualização, instituições destinatárias e detalhes das Recomendações efetuadas pela MOE

Enquadramento Institucional

Recomendação 1. “As instituições públicas, nomeadamente a CNE, deverão assumir a sua responsabilidade pela integridade do processo eleitoral, através da adoção de medidas que diminuam as consequências e o impacto nos resultados eleitorais do ilícito eleitoral e de más práticas cometidos durante a votação, contagem e apuramento”.

Contexto: Apesar de os casos de ilícito eleitoral serem tratados pelos tribunais, a CNE falha em assumir a responsabilidade pela integridade do processo eleitoral ao não avaliar o impacto do ilícito nos resultados eleitorais.

Recomendação detalhada: As instituições públicas, nomeadamente a CNE, deverão assumir a sua responsabilidade pela integridade do processo eleitoral, através da adoção de medidas que diminuam as consequências e o impacto nos resultados eleitorais do ilícito eleitoral e de más práticas cometidos durante a votação, contagem e apuramento. Isto significa que, em paralelo a um caso de ilícito eleitoral prosseguido em tribunal, os boletins e os editais das mesas afetadas pela má conduta (enchimento de urnas, invalidação intencional de votos, alteração dos dados nos editais, entre outros) deverão ficar em isolamento até que a administração eleitoral faça uma auditoria interna para avaliar o impacto destas práticas nos resultados. Da mesma forma, as evidências submetidas ao Conselho Constitucional que não podem ser consideradas devido a falhas processuais, deverão ser enviadas à CNE para avaliação do seu impacto nos resultados eleitorais.

Instituição responsável: CNE, STAE, Procuradoria Geral da República, órgãos judiciais (Conselho Constitucional e tribunais distritais).

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade dos eleitores [(i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 20: “Uma autoridade eleitoral independente deve ser estabelecida para supervisionar o processo eleitoral e para assegurar que é realizado de forma justa, imparcial e de acordo com as leis em vigor que são compatíveis com o Pacto.” (ii) Secção 2, Artigo 4 (e) da Declaração da União Africana sobre os Princípios que regem as Eleições Democráticas em África, 2002: “Eleições democráticas devem ser realizadas [...] por instituições eleitorais imparciais, inclusivas, competentes e responsáveis.”]. Direito a um recurso efetivo [PIDCP, Art. 2(3): “Cada um dos Estados signatários no presente pacto compromete-se a garantir que toda a pessoa cujos direitos ou liberdades, reconhecidos no presente pacto, tenham sido violados, terá meios efetivos de recurso”].

Recomendação 2. “Adotar e reforçar políticas para uma atuação imparcial e livre de influência política das forças policiais a todos os níveis, assegurando que aqueles que cometem violações da lei e de direitos humanos, nomeadamente durante o período eleitoral, são responsabilizados”.

Contexto: Falta de confiança pública na imparcialidade das forças policiais, frequentemente vistas como mais favoráveis ao, e um instrumento do partido no poder. O envolvimento de membros das forças especiais da polícia no assassinato de um observador eleitoral sénior exacerbou esta falta de confiança.

Instituição responsável: Assembleia da República, Governo e órgãos judiciais.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Respeito pelo princípio de estado de Direito / segurança da pessoa. (i) Carta africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação, artigo 4: “Os Estados membros comprometem-se a promover a democracia, o princípio de estado de Direito e os direitos humanos”. (ii) SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 3 (5): “(...) todas as Forças de Segurança do Governo devem atuar de forma imparcial e profissional”. (iii) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p.19: “Os eleitores devem poder formar opiniões de forma independente, livres de violência ou ameaça de violência, imposição, aliciamento ou qualquer forma de interferência manipulativa”.

Enquadramento Legal

Recomendação 3. “Devem ser evitadas alterações à legislação eleitoral no período de seis meses antes das eleições, de modo a dar oportunidade aos intervenientes no processo para se familiarizarem com o quadro normativo”.

Contexto: A aprovação e a publicação tardia da lei atrasaram a necessária familiarização e a formação dos agentes eleitorais, judiciais e representantes dos partidos políticos.

Instituição responsável: Assembleia da República.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Respeito pelo princípio da certeza jurídica e previsibilidade. (i) CEDEAO Protocolo sobre Democracia e Boa Governança, art. 2 (1) “Não se fará nenhuma alteração substancial às leis eleitorais nos últimos seis (6) meses antes das eleições, exceto com o consentimento da maioria dos atores Políticos”. (ii) Conselho de Direitos Humanos da ONU, Resolução 19/36 (A/HRC/RES/19/36, 2012) p. 16 [o Conselho de Direitos Humanos] “exorta os Estados para continuarem os esforços a fim de fortalecer o estado de Direito e promover a democracia através de (...) c) assegurar a existência de um grau adequado de certeza e previsibilidade jurídica na aplicação da lei”.

Recomendação 4. “Para garantir a coerência, constitucionalidade e viabilidade de implementação da legislação eleitoral, as propostas de lei eleitoral deverão ser submetidas sistematicamente ao Conselho Constitucional para fiscalização antes da sua aprovação”.

Contexto: Inconsistências e discrepâncias entre diferentes disposições permanecem na lei, tais como as relacionadas com os requisitos para ser observador ou a publicação dos cadernos eleitorais

Instituição responsável: Assembleia da República e Conselho Constitucional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Respeito pelo princípio da certeza jurídica e previsibilidade. (i) Conselho de Direitos Humanos da ONU, Resolução 19/36 (A/HRC/RES/19/36, 2012) p. 16 [o Conselho de Direitos Humanos] “exorta os Estados para continuarem os esforços a fim de fortalecer o estado de Direito e promover a democracia através de (...) c) assegurar a existência de um grau adequado de certeza e previsibilidade jurídica na aplicação da lei”. (ii) PIDCP, Comité de Direitos

Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 34 p.25: “Uma norma deve ser formulada com suficiente precisão para possibilitar ao indivíduo regular a sua conduta adequadamente”.

Recomendação 5. “Harmonização das leis eleitorais através da adoção de um código eleitoral e processual em conformidade com a recomendação contida no Acórdão 21/CC/2014 do Conselho Constitucional para garantir certeza legal e eliminar contradições legais”.

Contexto: A legislação eleitoral tem sido alterada para cada processo eleitoral para acomodar interesses políticos resultando em disposições contraditórias entre as diferentes leis.

Instituição responsável: Assembleia da República e Conselho Constitucional e sociedade civil para-legal.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Respeito pelo princípio da certeza jurídica e previsibilidade. (i) Conselho de Direitos Humanos da ONU, Resolução 19/36 (A/HRC/RES/19/36, 2012) p. 16 [o Conselho de Direitos Humanos] “exorta os Estados para continuarem os esforços a fim de fortalecer o estado de direito e promover a democracia através de (...) c) assegurar a existência de um grau adequado de certeza e previsibilidade jurídica na aplicação da lei”.

Recomendação 6. “Alargar a definição sobre a validade de cada voto baseada na intenção do eleitor, especificando outras marcas aceitáveis para além do ' X ' ou da impressão digital”.

Contexto: Interpretação restrita do que é considerado um voto válido, contrário a princípios internacionais.

Alteração sugerida ao quadro legal: Legislação eleitoral.

Instituição responsável: Assembleia da República e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 20: “A segurança das urnas tem de ser garantida e os votos devem ser contados na presença dos candidatos ou os

seus agentes. Deve haver um escrutínio independente da votação e do processo de contagem, bem como acesso a um recurso judicial ou outro processo equivalente, para que os eleitores tenham confiança na segurança da votação e da contagem dos votos”.

Recomendação 7. “Reintroduzir um segundo nível de controlo dos votos considerados inválidos com a requalificação destes a ser feita pelas comissões de eleições distritais, dada a discrepância existente nas interpretações sobre o que constitui um voto válido”.

Contexto: Observaram-se casos de um improvável número alto de votos inválidos e de invalidação intencional de boletins.

Alteração sugerida ao quadro legal: Legislação eleitoral.

Instituição responsável: Assembleia da República e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 20: “A segurança das urnas tem de ser garantida e os votos devem ser contados na presença dos candidatos ou dos seus agentes. Deve haver um escrutínio independente da votação e do processo de contagem, bem como acesso a um recurso judicial ou outro processo equivalente, para que os eleitores tenham confiança na segurança da votação e da contagem dos votos”.

Administração Eleitoral

Recomendação 8. “Garantir a independência orçamental da CNE através de uma linha de acesso direto e atempado aos fundos aprovados no Orçamento Geral do Estado, evitando que o desembolso dos fundos para a realização de eleições, incluindo o financiamento público da campanha eleitoral, esteja dependente do governo”.

Contexto: Dependência da CNE em relação ao governo para libertação dos fundos financeiros para as eleições.

Instituição responsável: Governo, Assembleia da República e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Independência da administração eleitoral. (i) SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 2 (5): “Para aumentar a independência e imparcialidade da Comissão

Eleitoral, esta deverá ter o seu próprio orçamento diretamente aprovado pelo Parlamento e não obter a sua distribuição através de um Ministério ou um Departamento Governamental”.

Recomendação 9. “Clarificar na lei a subordinação hierárquica entre os níveis central e mais baixos da administração eleitoral para garantir o respeito por diretivas e instruções superiores”.

Contexto: A autoridade da CNE é por vezes desafiada pelos níveis mais baixos da administração eleitoral vulnerável a influencia política ao nível local.

Instituição responsável: Assembleia da República e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Respeito pelo princípio da certeza jurídica e previsibilidade. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 20: “Uma autoridade eleitoral independente deve ser estabelecida para supervisionar o processo eleitoral e para assegurar que é realizado de forma justa, imparcial e de acordo com as leis em vigor que são compatíveis com o Pacto”.

Recomendação 10. “Implementar uma estratégia de comunicação pública eficaz, incluindo a publicação imediata e completa de todas as decisões, organização de reuniões consultivas com os partidos políticos de forma regular, e a continua divulgação de informação aos intervenientes no processo, especialmente no período pré e pós-eleitoral”.

Contexto: Ausência de uma comunicação pública eficaz para manter os partidos extraparlamentares e o público, informados sobre fases importantes do processo eleitoral.

Instituição responsável: CNE e STAE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 34 p.18 e artigo 19 (2) do PIDCP: “direito de acesso à informação detida por órgãos públicos”. (ii) SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 3 (8): “As seguintes boas práticas são oferecidas para adoção pelas Comissões Eleitorais na nossa Região: (1) reuniões periódicas com representantes dos meios de comunicação em todas as fases importantes do processo eleitoral como forma a comunicar com o público em geral; e (2) informações e comunicados gerais aos meios de comunicação para evitar desinformação.

Recomendação 11. “Aumentar a transparência e a confiança no processo eleitoral através da publicação de cópias originais dos resultados das mesas de assembleia de voto na página de internet da CNE para consulta pública”.

Contexto: Os resultados eleitorais são afixados nas mesas de votação, mas rapidamente desaparecem limitando a oportunidade dos eleitores e dos partidos políticos em ter acesso a estes dados. Para além disso, disponibilizar os resultados por mesa de votação é uma das mais importantes medidas em termos de transparência e de integridade do processo eleitoral.

Instituição responsável: CNE e STAE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 34 p.18 e artigo 19 (2) do PIDCP: “direito de acesso à informação detida por órgãos públicos”.

Recenseamento Eleitoral

Recomendação 12. “Criar e manter, através de atualizações nos anos eleitorais, um recenseamento eleitoral credível e permanente que goze de confiança pública e que reflita com mais rigor o número de eleitores em cada província”.

Contexto: Não foram tomadas medidas suficientes para assegurar a qualidade do recenseamento eleitoral, com dados duplicados numa província, afetando o seu número de mandatos, enquanto se registou um decréscimo de eleitores recenseados noutras províncias.

Instituição responsável: Assembleia da República e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de voto. (i) SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 1 (1) (ii): “Devem existir disposições e procedimentos para um recenseamento eleitoral contínuo e os cadernos eleitorais atualizados devem ser disponibilizados a todos os intervenientes nas eleições”. (ii) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 21: “(...) A determinação dos círculos eleitorais e o método de atribuição de votos não deve deturpar a distribuição dos eleitores ou discriminar qualquer

grupo nem excluir ou restringir injustificadamente o direito dos cidadãos de escolher livremente os seus representantes.

Recomendação 13. “Realizar uma auditoria independente dos dados provisórios do recenseamento eleitoral antes da aprovação dos dados finais do recenseamento”.

Contexto: Um número desconhecido de múltiplos registos e a inação por parte das instituições responsáveis em tomar medidas para a limpeza dos dados de recenseamento afetaram negativamente a qualidade do recenseamento eleitoral.

Instituição responsável: Assembleia da República e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Princípios de transparência e sufrágio igualitário. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25 “Os Estados devem tomar medidas eficazes para assegurar que todos os eleitores elegíveis podem exercer o seu direito de voto (...)”.

Campanha Eleitoral

Recomendação 14. “Implementar a existente proibição do uso de recursos do estado para assegurar que as autoridades não abusam da sua posição para utilizar os bens públicos e mobilizar os funcionários públicos para fins de campanha eleitoral”.

Contexto: Vantagem injusta a favor do partido no poder, que beneficiou do uso injustificado de recursos do estado, mais escolta policial e mais cobertura nos meios de comunicação do que a oposição.

Instituição responsável: Ministério Público e CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de direito / Prevenção da corrupção / Equidade na campanha eleitoral. (i) SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 2 (3): “Com o intuito de criar condições de igualdade para todos os partidos políticos e promover a integridade do processo eleitoral, os partidos não devem usar fundos públicos no processo eleitoral. A legislação eleitoral deve proibir o Governo de assistir ou incentivar qualquer partido de obter qualquer vantagem injusta”.

Recomendação 15. “As autoridades estatais deverão assumir responsabilidade na proteção das liberdades fundamentais dos candidatos, nomeadamente o direito à liberdade de reunião e de realizar campanha eleitoral num ambiente seguro, livre de violência contra membros e apoiantes dos partidos políticos. Os partidos políticos deverão também dissuadir os seus membros e apoiantes de interferir nas atividades de campanha de outros partidos”.

Contexto: Limitações à liberdade de circulação e de reunião foram frequentemente relatadas com sérios casos de impedimento a atividades de campanha, incluindo atos violentos por parte de membros e de apoiantes de partidos políticos, detenções de candidatos apesar da sua imunidade, e casos em que não havia escolta policial para acompanhar os candidatos presidenciais.

Instituição responsável: Governo, CNE, forças policiais, poder judicial e partidos político.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: (i) SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 3 (5): “A Comissão eleitoral e todos os intervenientes no processo eleitoral devem assim ser obrigados por lei e estar em condições de assegurar (...): liberdade sem qualquer impedimento para fazer campanha por todo o país; (...) todas as Forças de Segurança do Estado devem atuar de forma imparcial e profissional; os candidatos presidenciais devem gozar de livre e adequada segurança durante o processo eleitoral; livre e igual acesso aos meios de comunicação públicos; (...) e salvaguardas razoáveis durante reuniões e comícios eleitorais, assembleias de voto e locais dos partidos políticos.

Meios de Comunicação Social

Recomendação 16. “Converter o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) num órgão regulador verdadeiramente independente, protegido contra interferência do Governo, e em condições de atuar de forma transparente e de ser responsabilizado pelas suas ações, com um conselho de administração e membros recrutados através de um sistema inclusivo e competitivo”.

Contexto: O sector dos meios de comunicação carece de uma estrutura reguladora e de licenciamento independente, com as devidas salvaguardas contra a intervenção indesejada do governo.

Alteração sugerida ao quadro legal: Revisão da Constituição e da Lei de Imprensa.

Instituição responsável: Assembleia da República e CSCS.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes:
Independência dos meios de comunicação públicos. (i) Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, Artigo VII: “(1) Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas de transmissão ou regulação das telecomunicações deve ser independente e adequadamente protegida contra interferência, nomeadamente de natureza política ou económica. (2) O processo de nomeações dos membros de um órgão regulador deve ser aberto e transparente, envolvendo a participação da sociedade civil e não deve ser controlado por nenhum partido político. (3) Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas de transmissão ou telecomunicações deve ser formalmente responsável perante o público através de um órgão multipartidário”. (ii) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 23: “Basear o acesso ao serviço público em igualdade de oportunidades e em mérito, fornecendo segurança no cargo, assegura que as pessoas em funções públicas são livres de interferência e de pressões políticas.

Recomendação 17. “Melhoria da legislação para assegurar que os meios de serviço público são administrados por um conselho de administração independente e responsável perante o Parlamento e não perante o Governo”.

Contexto: Os membros do conselho de administração dos meios de comunicação públicos são nomeados por responsáveis, ou são dependentes do governo, deixando estes meios vulneráveis a interferência e indevida pressão política.

Alteração sugerida ao quadro legal: Revisão dos decretos do Conselho de Ministros 18/94 e 19/94 que estabelecem os meios de comunicação de serviço público.

Instituição responsável: Assembleia da República.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes:
Independência e responsabilização dos meios de comunicação públicos. (i) Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, Artigo VI: “Os meios de comunicação controlados pelo estado e pelo governo devem ser transformados em meios de serviço público, responsáveis perante o público através da legislatura e não do governo, de acordo com os seguintes princípios: os meios públicos devem ser administrados por um conselho

que está protegido contra interferência, particularmente de natureza política e económica; a independência editorial dos meios públicos deve ser garantida”. (ii) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 23: “Basear o acesso ao serviço público em igualdade de oportunidades e em mérito, fornecendo segurança no cargo, assegura que as pessoas em funções públicas são livres de interferência pressões políticas”.

Recomendação 18. “Revisão do Código Penal, lei de imprensa e outra legislação para eliminar as disposições desfavoráveis às liberdades de expressão e de imprensa, em particular abolir penas de prisão para casos de difamação de acordo com princípios internacionais”.

Contexto: A legislação contém restrições indevidas ao acesso à informação e à liberdade de imprensa. Existem disposições no Código Penal relativas a difamação penal contra o Presidente da República e outros membros do governo, políticos e judiciais com penas desproporcionais e inconsistentes com práticas internacionais que protegem a liberdade de expressão.

Alteração sugerida ao quadro legal: Revisão da Lei de Imprensa e do Código Penal.

Instituição responsável: Assembleia da República.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de Expressão. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 34, p. 47: “Os Estados devem considerar a descriminalização da difamação e, em qualquer circunstância, a aplicação da lei penal deve ser considerada apenas para os casos mais sérios e a pena de prisão nunca é apropriada”. (ii) Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, Artigo XII: (1) “Os estados devem assegurar que as suas leis relativas a difamação estão em conformidade com os seguintes padrões: Ninguém deve ser responsabilizado por afirmações verdadeiras, opiniões ou afirmações relacionadas com figuras públicas que, de acordo com as circunstâncias, eram consideradas razoáveis; às

figuras públicas é exigido uma maior tolerância em relação a críticas; as sanções nunca devem ser tão severas que inibam a disseminação de informação de interesse público”. (iii) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 25: “(...) a livre comunicação de informação e de ideias sobre questões públicas e políticas entre

cidadãos, candidatos e representantes eleitos. Isto implica a existência de uma imprensa e de outros meios de comunicação livres, capazes de comentar questões públicas sem censura nem limitações e de informar a opinião pública”.

Observação Eleitoral e Delegados dos Partidos Políticos

Recomendação 19. “A CNE deve assegurar a credenciação atempada de delegados dos partidos e de observadores”.

Contexto: Grupos de observadores nacionais reconhecidos pela comunidade de observação eleitoral moçambicana e delegados dos partidos enfrentaram dificuldades com a acreditação. Mais de 2000 destes observadores não foram acreditados para o dia eleitoral.

Instituição responsável: Assembleia da República, CNE e STAE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de participar nos assuntos públicos. (i) SADC, Princípios e Diretrizes que Regem as Eleições Democráticas, 5.1.7 “Garantir a credenciação atempada de observadores, de acordo com as leis nacionais conforme apropriado.” SADC PF Normas e Padrões para Eleições na Região da SADC, parte 2 (4) (III): “O papel desempenhado pela sociedade civil, principalmente em monitorização eleitoral e educação cívica, deve ser reconhecido pelos Governos”. (ii) Relatório do Relator Especial para o direito às liberdades de reunião e associação, A/68/299 parágrafo 42: “As organizações da sociedade civil têm também um importante papel a desempenhar no contexto das eleições. O papel da sociedade civil em contribuir para e sustentar uma democracia robusta não pode ser subestimado. Em diferentes capacidades, as organizações levam a cabo várias atividades para defender as preocupações e interesses dos seus beneficiários, para contribuir e assegurar a integridade do processo eleitoral, e para contribuir para o alcance, proteção e fortalecimento dos objetivos e parâmetros democráticos, e manter responsáveis as autoridades, perante o eleitorado”.

Recomendação 20. “Criar um ambiente seguro e livre de intimidação para a participação de observadores eleitorais e representantes dos partidos em assuntos políticos e eleitorais”.

Contexto: Registou-se um número de casos de intimidação de observadores e de delegados de candidatura, resultando na sua detenção e em agressões sem nenhuma razão

aparente, a não ser a percepção de serem apoiantes da oposição. Na semana anterior às eleições, um importante observador eleitoral foi assassinado por forças policiais.

Instituição responsável: Governo, Polícia, poder judicial, CNE.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito de reunião pacífica e de associação. (i) PIDCP, Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral Nº 25, p. 8: “Os cidadãos participam nos assuntos públicos ao exercer influência através de debate e diálogo públicos com os seus representantes ou através da sua capacidade de se organizarem entre si. Esta participação é apoiada assegurando liberdade de expressão, reunião e associação”. (ii) Relatório do Relator Especial para o direito às liberdades de reunião e associação, A/68/299 parágrafo 42: “As organizações da sociedade civil têm também um importante papel a desempenhar no contexto das eleições. O papel da sociedade civil em contribuir para e sustentar uma democracia robusta não pode ser subestimado. Em diferentes capacidades, as organizações levam a cabo várias atividades para defender as preocupações e interesses dos seus beneficiários, para contribuir e assegurar a integridade do processo eleitoral, e para contribuir para o alcance, proteção e fortalecimento dos objetivos e parâmetros democráticos, e manter responsáveis as autoridades perante o eleitorado”.

Enquadramento dos destinatários das recomendações nos edifícios securitário e político

Considerando as definições encontradas para “edifício securitário” e “edifício político” de um país, poder-se-á subdividir as instituições às quais se destinaram as duas dezenas de recomendações oriundas da Missão de Observação Eleitoral presente no pleito eleitoral moçambicano de 2018. *Et pourtant*, fica clara a percepção de que determinados órgãos e atores, frequentemente, exercem funções que cruzam os dois edifícios (securitário e político), resultante da natural interseção de responsabilidades que abrangem governação, segurança, legalidade e direitos civis.

Tal como supra constatámos, as referidas instituições destinatárias de recomendações foram a Comissão Nacional de Eleições (CNE), o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), a Assembleia da República, o Procurador Geral, o Ministério Público, as Forças policiais, o Poder judiciário (tribunais distritais e Conselho Constitucional), o

Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), o Governo, os Partidos políticos e a Sociedade civil para-jurídica⁷⁶.

Edifício Securitário⁷⁷: o edifício securitário abrange as estruturas, instituições, políticas, práticas e sistemas que compõem a segurança nacional de um país. Inclui medidas e mecanismos destinados a garantir a proteção do Estado e dos seus cidadãos contra ameaças internas e externas.

Deste modo, incluímos no Edifício Securitário: (i) as Forças Policiais, pela sua função de manutenção da ordem interna e aplicação das leis; (ii) o Procurador Geral e o Ministério Público, encarregados de supervisionar o cumprimento das leis e de garantir que a lei é aplicada de forma justa e equitativa; (iii) o Poder Judiciário (tribunais distritais e Conselho Constitucional) dada a sua tarefa de garantir que as leis são cumpridas, protegendo a integridade jurídica e constitucional face a ameaças que possam desestabilizar o Estado de Direito; (iv) a Sociedade civil para-jurídica, pelas funções de mediação, apoio e advocacia na área do direito e da justiça, complementando a ação do sistema judicial formal.

Edifício Político⁷⁸: o edifício político abrange a estrutura, as organizações, as instituições, os processos e os atores que compõem o sistema político de cada país, afirmando-se fundamental para a governação e a estabilidade política.

Assim, classificámos como integrantes do Edifício Político: (i) a Comissão Nacional de Eleições (CNE), pela sua função de supervisão e de organização das eleições, garantindo

⁷⁶ Entende-se por "sociedade civil para-jurídica" as organizações e os atores da sociedade civil que desempenham um papel de mediação, apoio e advocacia na área do direito e da justiça, mas não são instituições oficiais do sistema judicial (tais como tribunais e ministérios públicos). Essas organizações geralmente trabalham para fortalecer o estado de Direito, garantir a proteção dos direitos do Homem, fornecer assistência jurídica, promover a transparência e a responsabilização, e apoiar reformas legais. Essas organizações podem desempenhar um papel fundamental no fortalecimento da democracia e do estado de Direito, ao promover a participação dos cidadãos, a responsabilização do Executivo e a garantia dos direitos fundamentais. Alguns elementos típicos da sociedade civil para-jurídica incluem: (i) ONG de Direitos Humanos: Organizações que monitorizam, denunciam e promovem os direitos do Homem, fornecendo assistência às vítimas de violações de direitos; (ii) Clínicas Jurídicas: Instituições geralmente ligadas a universidades que oferecem assistência jurídica gratuita à população, especialmente a indivíduos de baixos rendimentos; (iii) Ordens de Advogados: Grupos de profissionais do Direito que trabalham em rede para promover a ética profissional, a justiça e o acesso ao direito; (iv) Instituições de Mediação e Arbitragem: Organizações que oferecem serviços alternativos de resolução de conflitos fora do sistema judicial formal; (v) Grupos de Observação Eleitoral: Entidades que monitorizam a condução de eleições para assegurar que sejam livres, justas e transparentes; (vi) Associações Anticorrupção: Organizações que trabalham para promover a transparência e combater a corrupção através da investigação, defesa e educação pública; (vii) Organizações de Apoio a Vítimas: Entidades que fornecem apoio e assistência às vítimas de crimes, incluindo apoio psicológico, social e jurídico.

⁷⁷ Definição detalhada na página 122, 4.2.1 *Edifício Político e Edifício Securitário. Definição conceptual*

⁷⁸ *idem*

a democracia e a integridade do processo eleitoral; (ii) o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), que garante o apoio técnico e administrativo à CNE na organização e na gestão do processo eleitoral; (iii) a Assembleia da República, onde reside o poder legislativo responsável por criar, modificar e aprovar leis; (iv) o Governo, Sede do poder Executivo, liderado pelo chefe de governo e pelos ministros, responsável pela administração central do país; (v) os Partidos Políticos, os quais competem nas eleições representando diferentes ideologias e procurando ganhar mandatos no Executivo e no Legislativo; (vi) o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), órgão regulador responsável pela supervisão e regulação dos setores de comunicação social, garantindo a liberdade de expressão e a informação correta.

Edifício securitário	Edifício político
Forças Policiais	CNE
Procurador Geral - M Público	STAE
Ministério Público	Assembleia da República
Poder Judiciário	Governo
Sociedade civil para-jurídica	Partidos Políticos
	CSCS

Acompanhamento da Missão de Observação Eleitoral a Moçambique

Foi enviada uma Missão de Acompanhamento Eleitoral (MAE-UE) da União Europeia a Moçambique, entre 06 de março e 02 de abril de 2022. Esta Missão tinha como objetivo “avaliar o nível de implementação das recomendações da MOE UE de 2019 e o progresso feito em termos de reformas eleitorais” (MAE-UE 2022). De acordo com o citado relatório, a MAE manteve encontros com a Comissão Nacional de Eleições, com membros do governo, com a Presidente da Assembleia da República, com representantes do poder judicial, com representantes dos partidos políticos com representação parlamentar, com membros da sociedade civil, com membros da assistência técnica eleitoral e com a comunidade diplomática.

A Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MOE UE) considerou que as eleições de 2019 em Moçambique decorreram num ambiente altamente polarizado e marcado por violência interpartidária, tendo relatado elevados níveis de desconfiança entre os principais partidos políticos e constantes limitações à liberdade de reunião. A missão notou, igualmente, uma falta generalizada de confiança na independência dos órgãos de administração eleitoral, do poder judicial e das forças policiais moçambicanas.

Um aspeto crítico sublinhado pela MOE UE foi o facto de as comissões provinciais de eleições não terem emitido a credenciação para o dia das eleições a grupos conhecidos de observadores nacionais (MOE-UE 2019, p. 03). Esta situação frustrou os esforços da sociedade civil moçambicana e reduziu significativamente o espaço destinado à sua participação nos assuntos públicos e políticos do país. Neste contexto, a maioria das recomendações da MOE UE centrou-se no ambiente institucional e nos direitos humanos.

A Missão de Acompanhamento Eleitoral da UE considerou que desde a publicação do Relatório Final da MOE UE, a pandemia de COVID-19 e o agravamento da situação em Cabo Delgado desviaram a atenção das autoridades moçambicanas para outras áreas. Como resultado, pouco progresso foi observado na implementação das 20 recomendações oferecidas pela MOE UE em 2019 (MAE-UE 2022, p. 03). Apesar de algumas destas recomendações poderem ser implementadas pela própria Comissão Nacional de Eleições (CNE), a maioria dependia da iniciativa e da vontade política dos poderes executivo e legislativo, ambos dominados pela FRELIMO. Este é o caso particularmente das recomendações que requerem uma revisão legislativa e aquelas que visam consolidar uma cultura política democrática no país.

A maioria das recomendações prioritárias, relacionadas com a proteção dos direitos do Homem e liberdades fundamentais, maior responsabilização das instituições nacionais ou um aumento dos níveis de transparência, poderiam ainda ser implementadas antes das próximas eleições, desde que fosse verificada vontade política por parte das autoridades moçambicanas. No entanto, a fraqueza institucional da Comissão Nacional de Direitos Humanos, que ainda não está constituída de acordo com os Princípios de Paris⁷⁹, e a falta generalizada de confiança nas forças de segurança, têm permitido uma contínua impunidade em relação a violações de direitos do Homem (MAE-UE 2022, p. 04). Nas conclusões da MAE, os partidos políticos da oposição têm demonstrado uma falha significativa não só no seu papel em exigir maior responsabilização por estas violações, mas também em constituírem-se como uma base de apoio para os ativistas de direitos do Homem e das suas causas. A presença visível e dominante da FRELIMO “em todas as vertentes da vida

⁷⁹ Os “Princípios de Paris” são um anexo à resolução 48/134 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotadas em 1993, sobre “Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”. São um conjunto de normas internacionais que definem o papel, as responsabilidades, a composição e a forma de funcionamento das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH), visando garantir que essas instituições são independentes, pluralistas e eficazes na promoção e proteção dos direitos do Homem a nível nacional. Os “Princípios de Paris” são amplamente reconhecidos como um padrão para a criação e operação de instituições eficazes e legítimas de direitos humanos. A conformidade com estes princípios é frequentemente utilizada como critério de avaliação para determinar a credibilidade e a eficácia das INDH.

quotidiana” contrasta com a “falta de visibilidade na vida pública por parte dos partidos da oposição”, desde o ato eleitoral de 2019 (MAE-UE 2022, p. 05).

A observação eleitoral doméstica desempenhou um papel importante em Moçambique durante os processos eleitorais anteriores. Contudo, “com o desmantelamento do Observatório Eleitoral, a maior plataforma de observação eleitoral do país, ocorreu uma fragmentação e um recuo dos grupos de observadores nacionais.” Este facto “reduziu o espaço público” destinado ao envolvimento da sociedade civil em questões públicas (MAE-UE 2022, p. 04). Esta restrição foi particularmente evidente em relação às propostas de lei sobre a comunicação social que, à data do Relatório da MAE, ainda não tinham sido objeto de um “amplo debate público sobre a liberdade de expressão e de imprensa” (MAE-UE 2022, p. 10).

A Missão de Acompanhamento Eleitoral organizou uma reunião com 13 organizações previamente envolvidas em observação eleitoral, com o objetivo de debater o papel dos observadores nacionais no próximo processo eleitoral. Durante essa reunião, as organizações “comprometeram-se a prosseguir o debate sobre a adoção de um modelo e metodologia mais eficazes antes de solicitarem apoio dos doadores” (MAE-UE 2022, p. 05), no que parece constituir uma consciencialização quanto à forte dependência existente entre a adoção de princípios democráticos e a entrada de apoios financeiros no país.

Os manuais da OSCE “Handbook for Domestic Election Observers”⁸⁰ e do Conselho da Europa “Reporting on elections: Council of Europe handbook for civil society organisations”⁸¹ foram identificados como “boas fontes de informação e orientação” para o “estabelecimento de uma plataforma, a sua estrutura, exigências burocráticas, gestão, processo de decisão e criação de uma unidade editorial” (MAE-UE 2022, p. 09).

Neste sentido, a importância de estabelecer um método coordenado e padronizado para a observação eleitoral foi sublinhada, trocando experiências e aprendendo com os erros do passado para garantir a integridade do processo eleitoral no futuro. As organizações consideraram que um modelo bem definido de observação eleitoral e a regular emissão de

⁸⁰ Disponível para download em <https://www.osce.org/odihr/elections/70289>

⁸¹ Disponível para download em <https://book.coe.int/en/international-law/7071-reporting-on-elections-council-of-europe-handbook-for-civil-society-organisations.html>
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680597984>

relatórios de atividades poderiam proporcionar uma maior eficácia na monitorização das eleições.

Da leitura do Relatório Final da MAE da UE, pode concluir-se que, tanto a persistente falta de transparência como a fraca responsabilização das autoridades, contribuíram para uma erosão da confiança pública no sistema político e eleitoral de Moçambique. O fortalecimento das instituições e a implementação das recomendações da MOE UE dependem, assim, de uma vontade política clara e decidida por parte das autoridades moçambicanas.

Moçambique enfrenta desafios significativos na jornada para assegurar a credibilidade e a integridade dos seus processos democráticos. A fraqueza das instituições de direitos humanos, a impunidade em relação a violações dos direitos humanos, e a falta de envolvimento da sociedade civil no debate público refletem um cenário preocupante (MAE-UE 2022, p. 04). A revitalização dos mecanismos de observação eleitoral e o incentivo a um envolvimento mais ativo da sociedade civil serão, assim, essenciais para fortalecer a democracia e restaurar a confiança nas instituições políticas do país.

Consideremos a tabela *infra* para compreensão da metodologia adotada pelas equipas da Missão de Acompanhamento Eleitoral a Moçambique, que adaptámos enquanto matriz, transversal a todas as MAE dos países selecionados para casos de estudo, para efeitos do presente trabalho. Nela uma sumária descrição do *statu quo*, bem como uma breve interpretação da mesma (na coluna “Significado”) fazem-se acompanhar de uma gradação cromática e numeral, com vista a poder ser obtida uma imediata perceção do nível de cumprimento ou de incumprimento que cada país dedicou às recomendações exaradas nos respetivos relatórios finais.

Categoria	Descrição	Significado
1	Sem alterações.	Nenhuma ação foi tomada para a implementação desta recomendação.
2	Ações ou atividades estão a decorrer mas a implementação da recomendação ainda não se deu.	Exemplos poderão incluir a formação de um grupo de trabalho para a revisão da legislação ou a preparação de uma proposta de reforma, mas as alterações ainda não foram confirmadas.
3	Implementação parcial da recomendação.	A recomendação foi implementada em parte, mas outros elementos da recomendação não foram considerados.
4	Implementação na íntegra da recomendação.	A recomendação foi implementada na íntegra, por exemplo a legislação eleitoral foi alterada e todos os aspetos da recomendação foram tidos em consideração.
5	Ainda é prematuro para fazer uma avaliação.	Algumas recomendações podem implicar atuações de âmbito administrativo, as quais só poderão ser avaliadas numa altura mais próxima das eleições, como por exemplo o reforço da educação cívica ou eleitoral.

5.1.2.4. Missão de Acompanhamento Eleitoral a Moçambique: estado de implementação das Recomendações da MOE-UE 2019

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R1	1	Enquadramento Institucional	Político (2) Securitário (2)	Nenhuma ação foi tomada para a implementação desta recomendação. A <i>Freedom House</i> classificou Moçambique como "parcialmente livre" em 2021, com uma pontuação extremamente baixa ¼, quando considerada "implementação imparcial da legislação eleitoral pelos órgãos de administração eleitoral".
R2	1	Enquadramento Institucional	Político (2) Securitário (1)	Nenhuma ação foi tomada para a implementação desta recomendação. Recomendações do UPR incluem a formação em direitos humanos aos membros de instituições cujo mandato é zelar pelo estado de direito no país e que violações à lei sejam investigadas acabando assim com a impunidade.
R3	5	Quadro Jurídico	Político (1)	Ainda é prematuro fazer uma avaliação. O facto de as eleições terem um período fixo significa que esta recomendação poderá ser implementada sem grande dificuldade, se a Assembleia da República assim o desejar.
R4	5	Quadro Jurídico	Político (2)	Esta recomendação relaciona-se com as competências do Presidente da república em solicitar a fiscalização preventiva de leis aprovadas pela Assembleia da República. A Comissão Nacional de Direitos Humanos poderá desempenhar um papel em rever propostas de lei e o seu respeito pelos direitos humanos.
R5	1	Quadro Jurídico	Político (2) Securitário (1)	A revisão da legislação eleitoral é uma componente do projeto Consolidação da Democracia em Moçambique, implementado pelo IDEA Internacional. Os trabalhos de consulta foram iniciados em Agosto de 2021.
R6	1	Quadro Jurídico	Político (2)	Não houve alteração à legislação eleitoral. A implementação desta recomendação requiere alteração legislativa, uma vez que a atual lei prevê uma definição restritiva do conceito de voto válido.
R7	1	Quadro Jurídico	Político (2)	Não houve alteração à legislação eleitoral.
R8	5	Administração Eleitoral	Político (3)	A CNE continua dependente do governo para a libertação de fundos do orçamento eleitoral.
R9	5	Administração Eleitoral	Político (2)	Esta recomendação não implica necessariamente uma alteração à lei da CNE, e poderá ser implementada através de uma instrução. Os novos membros da CNE informaram a Missão de Acompanhamento Eleitoral que pretendem clarificar a supremacia da CNE em relação às comissões provinciais e ao STAE. É prematuro avaliar esta recomendação.
R10	5	Administração Eleitoral	Político (2)	Um novo projeto do PNUD está iminente, "Reforço à Democracia e aos Processos Eleitorais em Moçambique", que inclui uma componente sobre "reforço da democracia" cujo objetivo é aumentar a transparência "através de uma melhoria das relações públicas e de partilha de informação (...) para a população eleitoral." Ainda é prematuro avaliar a implementação desta recomendação.

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R11	5	Administração Eleitoral	Político (2)	Esta recomendação pode ser implementada pela CNE de uma forma simples e não dispendiosa. O projeto do PNUD inclui apoio à digitalização da informação, o que facilitaria a implementação desta recomendação. A sua implementação não pode ser avaliada antes das próximas eleições.
R12	1	Administração Eleitoral	Político (2)	Não houve nenhuma alteração legislativa. Com o recenseamento eleitoral a iniciar para as eleições de 2023 é improvável que venha a haver uma alteração legislativa.
R13	5	Administração Eleitoral	Político (2)	Esta recomendação só poderá ser avaliada quando o recenseamento eleitoral iniciar.
R14	5	Campanha Eleitoral	Político (1) Securitário (1)	Esta recomendação só poderá ser avaliada quando a campanha eleitoral iniciar.
R15	5	Campanha Eleitoral	Político (3) Securitário (2)	Esta recomendação só poderá ser avaliada quando a campanha eleitoral iniciar.
R16	1	Meios de Comunicação	Político (2)	A proposta de Lei da Comunicação Social propõe a criação de um novo órgão regulador. Alguns interlocutores expressaram preocupação com a aparente marginalização do Conselho Superior de Comunicação Social na proposta de lei, contrariamente ao previsto na Constituição. A proposta de lei vai na direção oposta ao sentido desta recomendação. O texto da proposta peca por falta das garantias de independência, transparência e responsabilização contidas nesta recomendação.
R17	1	Meios de Comunicação	Político (1)	As propostas de lei da comunicação social e de radiodifusão não incluíram esta recomendação.
R18	1	Meios de Comunicação	Político (1)	Não houve nenhum progresso em termos de um maior respeito pela liberdade de expressão. As duas propostas de lei sobre comunicação social e radiodifusão não tocam no tema das restrições existentes na lei penal e na legislação sobre difamação. Existe um receio de que esta legislação possa agravar a situação da liberdade de imprensa.
R19	5	Obs. Eleitorais e Delegados Part. Políticos	Político (3)	A CNE reconheceu que existiram problemas na emissão da credenciação durante as últimas eleições, e atribuiu culpas às diferentes práticas adotadas em cada província. A CNE tenciona resolver este problema através de um envolvimento ao nível provincial. Esta questão só poderá ser avaliada durante as eleições.
R20	5	Obs. Eleitorais e Delegados Part. Políticos	Político (2) Securitário (2)	A implementação desta recomendação é uma questão de vontade política. A implementação só poderá ser avaliada durante as eleições.

A tabela que antecede, permite ter uma ideia mensurável e precisa sobre o acolhimento que as entidades moçambicanas deram às 20 recomendações feitas pela MOE-UE a Moçambique. Assim, em 2021, a Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia traçou um quadro muito negativo sobre a implementação das mesmas. Não terá sido possível verificar nenhuma implementação parcial ou na íntegra de nenhuma das recomendações. Tampouco a MAE-UE presenciou ações ou atividades a decorrer, mas sem ainda ter sido implementada a recomendação. Dois anos volvidos do ato eleitoral de 2019 – e tendo presente as naturais barreiras que o período pandémico colocou – as duas dezenas de recomendações não registavam alterações (9/20) ou considerou-se que ainda seria prematuro fazer uma avaliação (11/20).

Quanto ao Enquadramento Institucional (Recomendações 1 e 2), duas das recomendações da MOE UE de 2019 incidiram sobre a necessidade de clarificar os deveres e a responsabilização das instituições do Estado. A primeira recomendação apelou às instituições públicas como a Comissão Nacional de Eleições (CNE), o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), a Procuradoria-Geral da República e o poder judicial, para assumirem a responsabilidade pela integridade do processo eleitoral. Isto envolveria a adoção de medidas que reduzissem as consequências de ilícitos eleitorais e práticas indevidas cometidas durante a votação, contagem e apuramento de resultados. Em casos de irregularidades eleitorais, os boletins e editais das mesas envolvidas deveriam ser mantidos em quarentena até uma auditoria interna avaliar o impacto dessas práticas nos resultados. Evidências rejeitadas pelo Conselho Constitucional devido a falhas processuais deveriam ser enviadas à CNE para revisão do seu impacto no resultado eleitoral. A segunda recomendação propôs políticas determinadas para garantir uma atuação imparcial e livre de influências políticas por parte das forças policiais, responsabilizando aqueles que violassem a lei ou cometessem abusos de direitos do Homem durante o período eleitoral. Recomendações da Revisão Periódica Universal (UPR) incluíram a formação em direitos humanos para membros das instituições responsáveis pelo estado de Direito, e a investigação de violações para acabar com a impunidade. A formação em direitos humanos e eleições para as forças policiais estaria a ser planeada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a pedido das autoridades nacionais.

As Recomendações 3 a 7 referem-se ao Enquadramento Legal. Cinco recomendações abordaram o quadro legislativo. A legislação eleitoral terá representado uma fonte

persistente de dificuldades, sendo frequentemente modificada para acomodar interesses políticos, por vezes pouco antes das eleições, dificultando o seu entendimento pelos destinatários. Recomendações jurídicas incluíram evitar alterações à legislação eleitoral seis meses antes das eleições, harmonizar as leis eleitorais através da adoção de um código eleitoral e processual, e expandir a definição de validade dos boletins de voto baseada na intenção do eleitor. A recomendação de evitar alterações legislativas seis meses antes das eleições pode ser cumprida caso as datas das eleições fossem anunciadas com 18 meses de antecedência, o que à data do Relatório de 2021 (R2021) ainda não era possível aferir. A consolidação das leis eleitorais num código único depende de consultas que começaram em agosto de 2021, e que visam a submissão de propostas de reforma eleitoral ao parlamento. A CNE não previa alterações legislativas antes das próximas eleições, mas planeava implementar a recomendação sobre a validade dos votos através da formação dos funcionários das mesas de votação. A reintrodução de um segundo nível de controlo dos votos considerados inválidos não está nos planos da CNE, mas esta recomendação é importante dado o alto número de votos invalidados observados em 2019. Outra recomendação sugeriu que o Presidente da República utilizasse o seu poder para solicitar ao Conselho Constitucional a fiscalização preventiva de leis eleitorais antes da sua promulgação. Não foram submetidas quaisquer propostas à data da publicação do R2021.

As quatro Recomendações quanto à Administração Eleitoral (da 8 à 11) visaram melhorar a administração eleitoral, incluindo garantir a independência orçamental da CNE, clarificar a relação hierárquica entre níveis central e provinciais da administração eleitoral, e implementar uma estratégia de comunicação pública mais eficaz. Foi também recomendada a publicação dos editais originais com os resultados das mesas de votação para consulta pública. Sendo, à altura, improvável que a independência orçamental da CNE fosse alcançada no ciclo eleitoral seguinte, existia uma necessidade de clarificação da subordinação hierárquica dentro da administração eleitoral, uma vez que as comissões provinciais foram, para o efeito, consideradas órgãos autónomos nas eleições passadas. A CNE deverá adotar uma abordagem proativa na publicação de informações e na organização de reuniões com todas as partes interessadas.

As Recomendações quanto ao Recenseamento Eleitoral (12 e 13) apoiavam a criação de uma base de dados credível e permanente e a realização de uma auditoria independente aos dados provisórios antes da aprovação final. No entanto, parece haver pouca vontade política para adotar um recenseamento eleitoral permanente. A segunda recomendação, que

previa a auditoria ao recenseamento eleitoral, a qual poderá, em tese, ainda ser implementada.

Campanha Eleitoral (Recomendações 14 e 15). A MOE UE reiterou a importância de impedir o uso indevido de recursos do Estado durante campanhas eleitorais. Os partidos políticos, especialmente o partido no poder, devem sensibilizar os seus membros para evitar tirar benefício próprio de recursos públicos. Além disso, aponta-se para o facto de ser crucial que as autoridades protejam as liberdades fundamentais dos candidatos, garantindo a segurança e a liberdade de reunião durante as campanhas eleitorais. A dissuasão de interferências nas atividades de campanha dos adversários políticos deverá constituir uma prioridade.

Nenhuma das recomendações relacionadas com os meios de comunicação social (Recomendações 16 a 18) foi implementada. Estas recomendações sublinhavam a necessidade de um Conselho Superior de Comunicação Social independente, livre de interferências governamentais, e responsável perante o parlamento. As propostas de lei sobre radiodifusão e comunicação social em debate não incluíam estas recomendações e, pelo contrário, podiam agravar a situação das liberdades de imprensa em Moçambique.

Por fim, as últimas duas Recomendações (19 e 20) referiam-se ao Observadores Eleitorais e aos Delegados dos Partidos Políticos, procurando apoiar uma participação genuína dos mesmos, assegurando a sua credenciação atempada e a criação de um ambiente seguro e livre de intimidação. Apesar das intenções expressas pela CNE, parece ser necessário um esforço concertado entre as várias comissões eleitorais para evitar problemas semelhantes aos das eleições anteriormente observadas.

A ausência de progresso significativo na implementação das recomendações da MOE UE afigura ser um reflexo preocupante quanto à falta de vontade política para fortalecer a integridade eleitoral em Moçambique. A inação das autoridades e a resistência às reformas propostas evidenciam um comprometimento insuficiente com a transparência, a responsabilização e a democratização do processo eleitoral, crucial para o futuro democrático do país.

4.2.3 Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político e de Segurança de Moçambique

A ausência de progresso significativo na implementação das recomendações da MOE UE e a inação das autoridades moçambicanas comprometem tanto o “edifício securitário” como o “edifício político” de Moçambique de formas profundas e interligadas.

1- Comprometimento do Edifício Securitário

a) Segurança Institucional e Legalidade:

A incapacidade de adotar medidas eficazes para garantir a integridade do processo eleitoral mina a confiança nas instituições encarregadas da segurança e justiça, como a CNE, o STAE, a Procuradoria-Geral da República e o poder judicial. A incapacidade para proceder à implementação das recomendações destinadas a responsabilizar estas instituições cria um ambiente propício à corrupção e à impunidade, resultando numa erosão da autoridade legal e legítima dessas entidades. Esse cenário não só fragiliza a aplicação da lei e da ordem, mas também fomenta um ambiente de insegurança jurídica que pode conduzir ao aumento dos conflitos sociais e políticos.

b) Imparcialidade das Forças de Segurança:

A recomendação de assegurar uma atuação imparcial das forças policiais e responsabilizar aqueles que violam a lei, especialmente durante períodos eleitorais, é essencial para manter a ordem pública e a segurança interna. A resistência a estas reformas e a consequente impunidade enfraquecem a confiança do público nas forças de segurança, resultando em percepções de parcialidade e de abuso de poder. Semelhante desconfiança pode levar à deterioração da cooperação entre a população e as forças de segurança, dificultando a eficácia para dar respostas credíveis tanto a ameaças internas como externas.

2- Comprometimento do Edifício Político

a) Legitimidade Democrática:

A resistência à implementação de reformas eleitorais comprometedoras da integridade do processo eleitoral afeta diretamente a legitimidade do sistema político. Sem reformas que promovam a transparência e a equidade nas eleições, tais como a harmonização das leis eleitorais e a garantia de fiscalização independente, o edifício político fica marcado por uma falta de credibilidade. Tal inação pode levar à desilusão dos eleitores, à diminuição da participação eleitoral e à percepção de que as eleições são manipuladas, o que a jusante enfraquece a democracia representativa e a estabilidade política.

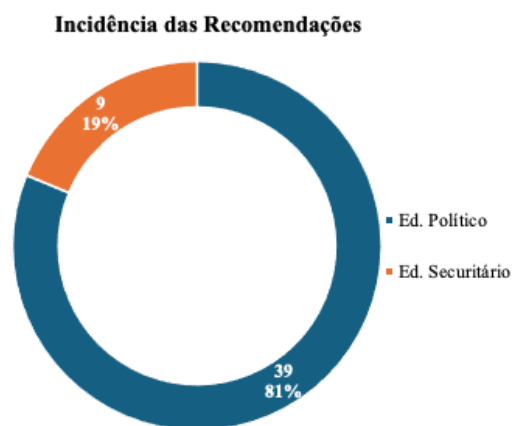
b) Transparência e Responsabilização:

A inércia em relação às recomendações que exigem maior transparência e comunicação efetiva das decisões institucionais obstrui a capacidade do edifício político de funcionar de maneira aberta e responsável. Sem clareza e responsabilidade, as ações do Governo e das instituições eleitorais permanecem opacas, o que facilita abusos de poder e corrói a confiança pública. A falta de transparência também impede a sociedade civil de desempenhar o seu papel de alerta, enfraquecendo assim os mecanismos de controlo e de equilíbrio necessários para uma governação saudável.

c) Liberdades Fundamentais e Imperativo de Participação:

A falta de implementação das recomendações que visam proteger as liberdades fundamentais durante o período eleitoral, incluindo o direito à liberdade de reunião e de expressão, exacerba a repressão política e reduz o espaço cívico. A interferência nas atividades de campanha e a intimidação de opositores impossibilitam uma competição justa, afetando a justa representação de diferentes ideologias e interesses no sistema político. Isto não só marginaliza a oposição política, mas também estigmatiza a participação cívica, limitando a participação ativa da sociedade civil na formulação de políticas públicas.

É importante salientar que a incidência das recomendações efetuadas pela MOE-UE foi largamente tendente para a necessidade de alteração de estruturas pertencentes ao Edifício Político moçambicano (81%), ao passo que o Edifício Securitário representou 19% das recomendações. Pode afirmar-se que tal poderá significar uma preocupação significativa dos Observadores eleitorais europeus relativamente à estrutura política e dirigente daquele país, numa proporção francamente mais visível quando comparada com as ditas preocupações de segurança atinentes ao ato eleitoral.



Em conclusão, a falta de progresso na implementação das recomendações da MOE da UE compromete gravemente tanto o edifício securitário como o edifício político de Moçambique. A inação e a resistência às reformas propostas minam a legitimidade, a confiança e a funcionalidade das instituições fundamentais para a segurança e a democracia,

o que acaba por gerar um impacto negativo potencialmente duradouro na estabilidade e no desenvolvimento do país.

4.2.4 Caso de Estudo: Guiana

Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral da Guiana⁸², implantado em 2000, combina eleição direta com representação proporcional e geográfica, tratando-se de um Sistema Eleitoral de Representação Proporcional Mista (MMP)⁸³. Este sistema visa garantir uma distribuição justa dos 65 assentos na Assembleia Nacional, utilizando uma componente nacional de lista “top-up” para corrigir distorções nos pequenos círculos eleitorais. Parte dos assentos são preenchidos através de círculos eleitorais utilizando um método como “First Past The Post” e a outra parte dos assentos é ajustada ou “top-up” para assegurar que a distribuição total de assentos seja proporcional ao voto popular nacional. Embora o sistema eleitoral da Guiana utilize uma combinação de representação regional e uma lista “top-up” para ajustar a proporcionalidade dos assentos, aquele não é um sistema paralelo estrito. Em vez disso, é um sistema misto com compensação proporcional, onde a lista “top-up” ajusta os resultados para assegurar uma distribuição proporcional dos assentos, ao corrigir desproporcionalidades que surgem dos votos regionais.

A legislação eleitoral, composta por várias leis e emendas, é descrita como volumosa, fragmentada e pouco clara, resultando em inconsistências e incerteza jurídica. A acessibilidade e a transparência parecem estar comprometidas, considerando que a obtenção das versões atualizadas das leis é difícil, e que as diretrizes do GECOM⁸⁴ nem sempre estão disponíveis ao público. Além disso, as leis eleitorais devem ser analisadas juntamente com os acórdãos dos tribunais, que nem sempre são publicamente acessíveis.

Os 65 membros da Assembleia Nacional são, como referido, eleitos por representação proporcional em lista fechada, com 25 eleitos de dez círculos eleitorais com vários membros e 40 de uma lista nacional “top-up”. Os pequenos círculos eleitorais muitas vezes funcionam como um sistema “First Past The Post”, especialmente em regiões com apenas um lugar. À data das eleições observadas, a última atualização legislativa foi em 2001 e não refletia os dados do recenseamento de 2012, resultando em disparidades significativas no número de eleitores por assento entre diferentes regiões. As listas de circunscrição visam permitir a representação regional, mas não afetam a distribuição global de assentos, exceto

⁸² Oficialmente denominada República Cooperativa da Guiana.

⁸³ Cf. descrição na página 33.

⁸⁴ *Guyana Elections Commission*.

pelo facto de que os partidos sem listas distritais não podem receber votos para as suas listas nacionais nessas regiões.

Uma complicação adicional pode residir no sistema de listas fechadas, onde os partidos têm a liberdade de seleccionar qualquer candidato da lista para preencher os lugares ganhos após as eleições, o que impede os eleitores de saberem exatamente em quem estão a votar. Esta prática é incompatível com as disposições constitucionais⁸⁵ que exigem que os eleitores conheçam os candidatos que estão a eleger, e prejudica a representação das mulheres.

O direito de constituir partidos políticos “é garantido pela Constituição, mas o quadro jurídico da Guiana para as eleições é absolutamente omissivo quanto ao registo e funcionamento, incluindo o financiamento e a gestão interna, dos partidos políticos”, conforme se relata no Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia, publicado em 2020 (MOE-UE GUIANA 2020). Consequentemente, os partidos políticos são criados segundo regras diferentes. Os partidos políticos “mais antigos” estão geralmente registados como fundações, beneficiando assim de uma proteção jurídica que impede o acesso do público às suas regras e finanças internas. Alguns partidos políticos estão registados como associações sem fins lucrativos ou existem sem qualquer estatuto jurídico formal, carecendo assim de proteção jurídica. Esta lacuna jurídica substancial contribui para a existência de condições de concorrência desiguais.

A administração eleitoral é organizada pelo Comité Eleitoral da Guiana (GECOM), um organismo independente com amplos poderes administrativos e regulamentares, que pode alterar a legislação através de despachos em caso de dificuldades na implementação. Desde 2015, a lei garante um orçamento fixo para órgãos constitucionais, mas o GECOM enfrenta desafios significativos devido à sua incapacidade de tomar decisões atempadas, resultando em poderes discricionários excessivos para o secretariado, que acaba por exacerbar o partidarismo e a desconfiança entre os comissários. A composição bipartidária do GECOM reflete o espectro político de 1992, e exclui novos atores políticos e outras realidades sociais, o que resulta numa acrescida dificuldade para se verificar uma representação mais abrangente da sociedade guianense.

⁸⁵ Constituição da Guiana, Artigo 160(3)(a)(ii): “[A forma como as listas de candidatos devem ser preparadas] deve permitir que os eleitores tenham a certeza de quais os indivíduos que estão a eleger para a Assembleia Nacional”.

O sistema eleitoral da Guiana procura atingir um equilíbrio entre a proporcionalidade e a representatividade geográfica, enfrentando, todavia, desafios significativos relacionados à clareza e à acessibilidade da legislação, à transparência, e à crescente desconexão entre eleitores e representantes. A administração eleitoral, liderada pelo GECOM, padece de partidarismo excessivo, o que parece comprometer a eficácia do sistema.

Enquadramento: Contexto institucional e sociedade civil

O direito de se candidatar às eleições é concedido aos cidadãos guianenses que tenham, pelo menos, 18 anos de idade, exceto aos que tenham dupla nacionalidade. O candidato presidencial deve ser cidadão por nascimento ou filiação e residente na Guiana durante, pelo menos, sete anos antes da nomeação. Não existem restrições excessivas ao direito de candidatura, com a exceção notável de não se encontrar prevista a apresentação de candidatura enquanto cidadão independente, não existindo, assim, lugar a apresentação apartidária e excluída de lista partidária.

De acordo com o Relatório Final (MOE-UE GUIANA 2020) a UE enviou “a primeira MOE de sempre à Guiana, entre 25 de janeiro e 20 de março de 2020, para observar as eleições gerais e regionais”. Considerando a existência de uma situação pandémica pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, foi decidido repatriar a MOE-UE para a Europa, 11 dias antes do previsto, no dia 20 de março de 2020.

As eleições gerais de 2020 foram disputadas por nove partidos políticos, cada um com um candidato presidencial. Dois outros partidos disputaram apenas as eleições regionais. Dois adversários históricos disputaram todos os círculos eleitorais, tanto nas eleições gerais como nas regionais, e dominaram a corrida eleitoral. De acordo com o censo de 2012⁸⁶, a população da Guiana é composta por, aproximadamente, 40% de indo-guianenses, 29% de afro-guianenses, 20% de população mista e 11% de indígenas. A língua inglesa compõe o idioma oficial da Guiana, sendo profusamente utilizado nos campos da educação, da Administração pública, da imprensa e dos serviços, tornando este país o único do conjunto da América do Sul a ter o inglês como idioma oficial.

⁸⁶ Disponível em: https://statisticsguyana.gov.gy/wp-content/uploads/2019/10/Final_2012_Census_Compendium2.pdf [Consultado em 30 de julho de 2023]

Desde a independência, em 1966, alternaram no governo dois partidos políticos de base étnica, o Congresso Nacional do Povo (PNC) e o Partido Progressista do Povo (PPP), que representavam, respetivamente, a população afro-guianense e a população indo-guianense. O PNC tinha governado de 1964 a 1992. As eleições de 1992 transferiram o poder para o PPP/Civic, que se manteve no governo até 2015. O PNC/Reform tornou-se o principal partido da Parceria para a Unidade Nacional (APNU), que formou o governo de coligação até 2020, juntamente com a Aliança para a Mudança (AFC) para ultrapassar a sua desvantagem numérica.

As eleições tiveram como pano de fundo a recente descoberta de grandes reservas de petróleo *offshore* e as expectativas de transformações económicas de grande alcance. No Relatório Final (MOE-UE GUIANA 2020), constata-se que “as exportações de petróleo começaram em janeiro de 2020. Em 03 de fevereiro, a ONG *Global Witness* publicou um relatório⁸⁷ sobre o acordo do governo com a *Exxon*, sugerindo que a Guiana perderia até 50,7 mil milhões de euros na sequência de negociações efetuadas por funcionários governamentais inexperientes, o que contribuiu para uma intensa campanha”. O Executivo guianense terá, como resultado, efetuado uma campanha de “verdades e factos”, onde destacava os benefícios do acordo e as suas perspetivas económicas.

No mesmo relatório dos Observadores eleitorais é feita uma análise tanto da imprensa como da liberdade de imprensa na Guiana. Considerando a sua população limitada, aquele país “beneficia de um número considerável de meios de comunicação social. O ambiente mediático inclui cerca de vinte canais de televisão, trinta estações de rádio, quatro jornais diários e cerca de dez meios de comunicação social populares em linha. Todos eles divulgam conteúdos noticiosos também através do Facebook”. A maioria dos meios de comunicação social está concentrada na capital e na zona costeira. “Apenas o canal de televisão e as estações de rádio estatais têm uma cobertura quase nacional, enquanto as emissoras privadas cobrem as áreas mais populosas ou uma região específica. No entanto, as emissoras que são distribuídas também por cabo estão acessíveis em todo o país” (MOE-UE GUIANA 2020).

O ambiente dos meios de comunicação social é altamente politizado, com muito poucos meios de comunicação social independentes e a maioria dos meios de comunicação social diretamente afiliados ou inclinados para um dos dois principais campos políticos. Além disso, relatam os observadores eleitorais da União Europeia, “a viabilidade financeira

⁸⁷ Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/statement-on-the-withdrawal-of-global-witness-report-on-guyanas-oil-sector/> [Consultado em agosto 2023]

dos meios de comunicação social de radiodifusão é afetada por um mercado publicitário limitado, o que faz com que os meios de comunicação social de radiodifusão produzam uma quantidade limitada de programas editoriais e tenham de vender a maior parte dos seus produtos”. A Lei da Radiodifusão de 2011, tal como alterada em 2017, estabeleceu o quadro jurídico para os meios de comunicação eletrónicos e criou a Autoridade Nacional de Radiodifusão da Guiana (GNBA), o organismo de supervisão responsável pela emissão de licenças, pelo desenvolvimento de outros regulamentos e pelo controlo do respeito da legislação pertinente pelos organismos de radiodifusão. No entanto, a lei não prevê salvaguardas suficientes para garantir a independência da GNBA em relação a influências políticas, uma vez que o seu presidente e todos os membros do conselho de administração, com exceção de um, são nomeados diretamente pelo Presidente. Ao longo da sua história, a GNBA foi acusada de conduta partidária, como a atribuição seletiva de frequências. Positivamente, os meios de comunicação social impressos e em linha não estão sujeitos a licenciamento.

De acordo com dados globais, existem mais de 400.000 contas no *Facebook* na Guiana⁸⁸. É de longe a plataforma de partilha de informação mais influente para os guianenses, sendo também muito utilizada pelos meios de comunicação social e pelos partidos políticos para distribuir notícias ou atualizações. O *Instagram*, a segunda plataforma mais popular, tem cerca de 110.000 utilizadores. O número de contas no *YouTube* é desconhecido, mas existem centenas de contas populares associadas a utilizadores guianenses, incluindo contas políticas. Entre as plataformas de mensagens, o *WhatsApp* é de longe a mais utilizada, incluindo por atores políticos.

A importância das plataformas sociais foi demonstrada durante todo o período da campanha e talvez ainda mais depois do dia das eleições. Os meios de comunicação social e os influenciadores sociais, que complementam os meios de comunicação tradicionais oferecendo atualizações *on-line* em direto ou ao minuto, no período pós-dia das eleições, aumentaram significativamente o seu número de seguidores; verificou-se um aumento substancial na utilização do *Facebook* durante este período. Os numerosos vídeos gravados e partilhados por vários intervenientes presentes no centro de apuramento nacional e da Região 4 em Georgetown, durante o apuramento, aumentaram a transparência do processo e a responsabilização das partes interessadas envolvidas.

⁸⁸ Dados disponíveis em <https://datareportal.com/reports/digital-2020-guyana> [Consultado em 05 agosto 2024]

Como refere o Relatório Final da MOE-UE à Guiana, “a realização de campanhas em linha não está regulamentada por lei. O quadro jurídico relativo ao ambiente em linha é, em geral, rudimentar e não existe legislação específica em matéria de proteção de dados e de privacidade. No entanto, a Lei dos Crimes Cibernéticos de 2018 criminaliza as infrações relacionadas com a utilização de computadores, incluindo a utilização não autorizada de computadores e dos dados neles contidos ou transmitidos, as infrações relacionadas com a identidade ou o ciber-assédio. A lei impõe penas severas que podem ir até cinco anos de prisão”. Todavia, prossegue o citado Relatório, as disposições vagamente formuladas, relativas ao acesso e à partilha de dados eletrónicos armazenados em sistemas informáticos podem desencorajar potenciais denúncias (MOE-UE GUIANA 2020).

Enquadramento geral da MOE-UE na Guiana

No dia 02 de março, o processo de votação decorreu de forma pacífica e foi bem gerido, permitindo que os eleitores exercessem livremente o seu direito de voto. A Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MOE UE) enviou 55 observadores para cobrir os processos de abertura, votação, contagem e apuramento em todas as dez regiões da Guiana. Esses observadores visitaram 201 assembleias de voto e, de maneira geral, avaliaram o processo de votação de forma muito positiva. Contudo, notaram que algumas salvaguardas processuais não foram aplicadas de forma consistente, o que pode comprometer alguns aspetos da transparência e integridade do voto.

A UE e o Centro Carter foram as únicas organizações internacionais a enviar uma Missão de Observação Eleitoral de longo prazo à Guiana. Outras organizações, como a *Commonwealth*, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade das Caraíbas (CARICOM), enviaram as suas missões de observação mais próximo da data das eleições, em fevereiro. Embora todas estas missões internacionais tenham emitido declarações positivas sobre o desenrolar do escrutínio, elas condenaram veementemente a violação flagrantemente óbvia das normas nacionais e internacionais durante o processo de apuramento na Região 4.

O sucesso nos preparativos logísticos permitiu que todas as assembleias de voto observadas abrissem pontualmente e estivessem equipadas com os materiais essenciais. As longas filas que se formaram durante a manhã em frente de muitas assembleias de voto foram, de modo geral, processadas de forma ordeira, sem registo de perturbações

significativas, embora algumas tensões isoladas tenham sido observadas. Os procedimentos de votação foram seguidos corretamente e o sigilo do voto foi assegurado em todas as assembleias observadas. No entanto, as salvaguardas contra o potencial voto duplo dos membros das forças disciplinadas, que já tinham votado em 21 de fevereiro, não foram aplicadas de forma consistente. O relatório da MOE UE destacou que os nomes dos novos eleitores não foram sistematicamente comparados com as listas dos membros das forças disciplinadas, uma falha que poderia permitir votos duplos.

A MOE UE à Guiana concluiu que “as eleições gerais e regionais de 02 de março ocorreram num ambiente profundamente polarizado. A incerteza jurídica, o financiamento político não regulamentado, os meios de comunicação social estatais tendenciosos e a falta de transparência na administração das eleições caracterizaram o contexto pré-eleitoral. No entanto, de um modo geral, as eleições foram competitivas e os candidatos puderam fazer campanha livremente. A votação, a contagem e o apuramento dos resultados em nove das dez regiões da Guiana foram, de um modo geral, bem geridos. No entanto, a integridade de todo o processo eleitoral foi seriamente comprometida pelo apuramento não transparente e não credível dos resultados na maior e decisiva Região 4 por parte de altos funcionários do GECOM, que atuaram em flagrante violação da lei e das ordens do Supremo Tribunal emitidas a este respeito”.

De acordo com o relatório final da MOE UE, publicado e disponibilizado *online* a 05 de junho de 2020, 26 recomendações foram apresentadas visando melhorar futuros processos eleitorais na Guiana. Posteriormente, este relatório foi oficialmente apresentado pelo Embaixador da UE ao Presidente do GECOM e ao Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional da Guiana.

As recomendações destacaram a necessidade de aumentar a transparência e a segurança jurídica no processo eleitoral, propondo uma revisão abrangente das leis eleitorais e procedimentos administrativos. Houve um apelo claro para uma regulamentação mais rigorosa do financiamento político, a fim de evitar o uso indevido de recursos e assegurar uma disputa eleitoral mais equitativa. As missões de observação sugeriram ainda proceder-se a uma reforma da administração eleitoral do GECOM, promovendo a independência e a capacitação dos seus funcionários, bem como a implementação de mecanismos de controlo e auditoria mais robustos para prevenir irregularidades.

A MOE UE também sublinhou a importância de garantir que os meios de comunicação social estatais operem de forma imparcial, proporcionando uma cobertura justa e equilibrada de todos os partidos e candidatos durante o período eleitoral. Recomendaram ações para melhorar a formação e atualização contínua dos funcionários das assembleias de voto em relação às salvaguardas processuais críticas, incluindo a prevenção de votos duplos e a comparação de listas eleitorais.

A falta de consistência e a má aplicação de determinadas salvaguardas processuais comprometeram a percepção pública da integridade eleitoral. O relatório final da MOE UE gerou um debate significativo sobre a necessidade de reformas estruturais para fortalecer a confiança no sistema eleitoral da Guiana. Este documento tornou-se um marco de referência para futuras eleições, enfatizando a importância de uma administração eleitoral transparente, competente e justa, essencial para o desenvolvimento democrático e político do país.

A apresentação oficial deste relatório às autoridades guianenses realçou a importância do compromisso internacional e nacional em seguir práticas eleitorais transparentes e justas. A adoção das recomendações poderia potencialmente transformar a qualidade e a integridade dos futuros processos eleitorais na Guiana, promovendo uma cultura de maior responsabilidade e participação cívica.

A análise da MOE UE sobre as eleições de 2020 na Guiana destacou tanto os pontos fortes quanto as fraquezas do processo eleitoral, sublinhando a necessidade de reformas urgentes para garantir a integridade e a transparência em futuras eleições. O sucesso dessas reformas dependerá em grande medida da vontade política e do esforço colaborativo entre as instituições guianenses e a comunidade internacional, na certeza, porém, de que a presença externa de Observadores Eleitorais constituiu um ponto de não-retorno quanto à implementação de um processo democrático e credível a ser plasmado em futuros escrutínios eleitorais.

Quadro de recomendações

Nº	Recomendação	Área de Avaliação	Compromissos / Padrões Internacionais	Stakeholders Alvos
1		Quadro legal	Estado de direito	Assembleia Nacional
2		Quadro legal	Estado de direito	Governo Assembleia Nacional GECOM
3		Quadro legal	Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade do povo	Assembleia Nacional
4		Administração eleitoral	Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade do povo	Assembleia Nacional
5		Administração eleitoral	Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade do povo Transparência e acesso à informação Direito a um recurso efetivo	Assembleia Nacional
6		Administração eleitoral	Transparência e acesso à informação	Assembleia Nacional
7		Administração eleitoral	Transparência e acesso à informação	GECOM
8		Participação de minorias	Transparência e acesso à informação	GECOM
9		Registro de eleitores	Sufrágio universal	GECOM
10		Registro de candidatos e partidos políticos	Liberdade de associação	Assembleia Nacional
11		Ambiente de campanha	Transparência e acesso à informação Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral Estado de direito	Assembleia Nacional
12		Financiamento de campanha	Transparência e acesso à informação Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	Assembleia Nacional
13		Média	Liberdade de opinião e expressão	Assembleia Nacional
14		Média	Transparência e acesso à informação	Assembleia Nacional
15		Média	Liberdade de opinião e expressão Estado de direito	Assembleia Nacional
16		Média	Transparência e acesso à informação Transparência e acesso à informação Estado de direito	GNBA
17		Média	Direito à privacidade	Assembleia Nacional Governo
18		Média	Transparência e acesso à informação Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	Assembleia Nacional Governo
19		Participação de mulheres	Participação das mulheres em assuntos públicos	Assembleia Nacional
20		Participação de mulheres	Participação das mulheres em assuntos públicos	GECOM
21		Participação de pessoas com deficiência	Direito e oportunidade de votar	Assembleia Nacional GECOM
22		Participação de minorias	Direito e oportunidade de participar em assuntos públicos e ocupar cargo Liberdade de discriminação	GECOM Presidente Líder da Oposição
23		Disputas eleitorais	Direito a um recurso efetivo	Assembleia Nacional GECOM
24		Votação, contagem e apuração	Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade do povo Transparência e acesso à informação	GECOM
25		Votação, contagem e apuração	Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade do povo Transparência e acesso à informação	Assembleia Nacional
26		Sociedade civil	Transparência e acesso à informação	Assembleia Nacional

O quadro acima exposto possibilita verificar que a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia enviada à Guiana durante o ato eleitoral de 02 de março de 2020 resultou num total de 26 recomendações – oito das quais foram consideradas prioritárias – dirigidas a vários destinatários do sistema político e da sociedade civil guianense. As mesmas foram

exaradas no Relatório Final da MOE-UE, publicado em junho de 2020 (MOE-UE GUIANA 2020), do qual foram extraídas para o vertente trabalho.

Contextualização, instituições destinatárias e detalhes das Recomendações efetuadas pela MOE

Quadro Legal

Recomendação 1. “Rever e harmonizar a proteção jurídica dos direitos eleitorais e humanos, nomeadamente através da incorporação dos tratados internacionais em matéria de direitos do Homem já ratificados, tais como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e das suas Famílias, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”.

Contexto: Na Guiana, o poder legislativo deve transpor os tratados internacionais ratificados para a legislação nacional para que possam produzir efeitos a nível interno. No entanto, à exceção da incorporação de apenas sete convenções internacionais na Constituição não foi realizada qualquer harmonização do quadro jurídico com os tratados internacionais. Consequentemente, existem lacunas importantes na legislação e nos mecanismos de aplicação para uma proteção adequada das obrigações decorrentes dos tratados internacionais. É o caso, nomeadamente, da proteção dos direitos eleitorais das mulheres, das pessoas com deficiência e dos trabalhadores migrantes, bem como da garantia da responsabilidade financeira e da prevenção da corrupção.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de direito. (i) ICCPR, artigo 2.2: “Caso ainda não estejam previstos na legislação ou noutras medidas existentes, cada Estado Parte... compromete-se a tomar as medidas necessárias... para adotar as leis ou outras medidas que possam ser necessárias para tornar efetivos os direitos reconhecidos pelo Pacto”. (ii) PIDCP, CG 25, parágrafo 9: “os direitos e obrigações previstos na alínea (b) do [artigo 25º do PIDCP] devem ser garantidos por lei”. (iii) UNCAC, artigo 7(2): “Cada Estado Parte deverá considerar a adoção de medidas legislativas e administrativas apropriadas, consistentes com o objetivo da presente convenção”. (iv) CEDAW, GR 23, parágrafo 41: “Os Estados Partes devem assegurar que as suas constituições e legislação cumprem os princípios da Convenção e, em particular, os artigos

7º e 8º”. (v) Carta Democrática Interamericana (CID), artigo 2.º: “O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa é fortalecida e aprofundada pela participação permanente, ética e responsiva dos cidadãos num quadro jurídico conforme à respetiva ordem constitucional”. (vi) CID, artigo 3.º: “Os elementos essenciais da democracia representativa incluem, nomeadamente, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”.

Recomendação 2. “Rever e consolidar a legislação eleitoral fragmentada, a fim de reforçar a clareza e a segurança jurídicas”.

Contexto: Globalmente, o quadro jurídico nacional proporciona uma base razoável para a realização de eleições competitivas, mas não garante a segurança jurídica e a transparência e não é facilmente acessível. É particularmente volumoso, fragmentado, repetitivo e pouco claro. As disposições pormenorizadas da Constituição são complementadas por várias leis eleitorais com múltiplas alterações que se referem e alteram umas às outras sem serem consolidadas. Esta situação cria inconsistências significativas e incerteza jurídica em que algumas instituições-chave utilizam várias versões de leis desatualizadas.

Instituição responsável: Governo, Assembleia Nacional, GECOM.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de direito. (i) PIDCP, artigo 25 e GC 25 para. 9: “os direitos e obrigações previstos no [artigo 25 do PIDCP] parágrafo (b) devem ser garantidos por lei”. (ii) PIDCP, GC 34, parágrafo 25: “Uma norma a ser caracterizada como uma 'lei' deve ser formulada com precisão suficiente para permitir que um indivíduo regule sua conduta e deve ser acessível ao público”. (iii) Resolução 19/36 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2012, parágrafo 16: [Conselho de Direitos Humanos] “apela aos Estados para que envidem esforços contínuos para fortalecer o Estado de Direito e promover a Democracia: (c) Assegurar que seja proporcionado um grau suficiente de segurança jurídica e previsibilidade na aplicação da lei, a fim de evitar qualquer arbitrariedade”.

Recomendação 3. Garantir que, no âmbito do atual sistema de listas fechadas, os partidos sejam obrigados a apresentar e a respeitar as listas ordenadas, de modo a permitir que os eleitores saibam quais os candidatos que estão a eleger, tal como exigido pela Constituição.

Contexto: Os eleitores não sabem em quem estão a votar: no sistema de listas fechadas da Guiana, os partidos têm total liberdade para selecionar - após o escrutínio - quaisquer candidatos da lista para preencher o seu número de lugares ganhos. Esta situação é incompatível com as disposições constitucionais que estabelecem que a forma de preparação das listas deve permitir aos eleitores saberem qual o candidato que estão a eleger.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo. (i) ICCPR, artigo 25: “Todos os cidadãos têm o direito e a oportunidade, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2º e sem restrições irrazoáveis: (a) De participar na condução dos assuntos públicos, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos”. (ii) Constituição, artigo 160.º, n.º 3, alínea a), subalínea ii): “[A forma como as listas de candidatos devem ser preparadas] deve permitir que os eleitores tenham a certeza dos indivíduos que estão a eleger para a Assembleia Nacional”.

Administração eleitoral

Recomendação 4. “Lançar um processo de consulta nacional para reformular a composição e o funcionamento da Comissão Eleitoral, nomeadamente para garantir uma representação mais inclusiva das várias componentes da sociedade e do espectro político guianenses”.

Contexto: A composição bipartidária da comissão resultou numa polarização excessiva, que afetou a capacidade da GECOM para funcionar como um órgão colegial e, por vezes, para funcionar de todo. O partidarismo e a desconfiança evidentes colocaram o Presidente na posição insustentável de ter de adiar frequentemente as decisões ou de atuar como elemento de desempate. Este facto conferiu ao secretariado da GECOM um poder discricionário excessivo sobre a administração das eleições. Esta composição continua a refletir o espectro político de 1992, deixando de fora outros partidos políticos, bem como outras componentes da sociedade guianense.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes:

Independência do organismo de gestão das eleições. (i) ICCPR, GC 25, parágrafo 20: “Deverá ser criada uma autoridade eleitoral independente para supervisionar o processo eleitoral e assegurar que este seja conduzido de forma justa, imparcial e de acordo com as leis estabelecidas (...)”.

Recomendação 5. “Proporcionar aos candidatos eleitorais a possibilidade de contestarem a seleção dos funcionários eleitorais, quer através de uma revisão administrativa, quer através de uma supervisão eficaz por parte de uma Comissão Eleitoral inclusiva”.

Contexto: A supervisão exercida pela Comissão sobre o recrutamento do efetivo não é clara e a missão constatou a ausência de qualquer meio de os candidatos eleitorais sem nomeação na GECOM se poderem opor à seleção dos funcionários eleitorais a todos os níveis.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes:

Independência do órgão de gestão eleitoral, transparência e acesso à informação, direito a um recurso efetivo. (i) ICCPR, GC 25, parágrafo 20: “Deverá ser criada uma autoridade eleitoral independente para supervisionar o processo eleitoral e garantir que este é conduzido de forma justa, imparcial e de acordo com as leis estabelecidas (...)” (ii) UNCAC, artigo 7(1): “Cada Estado Parte deverá (...) esforçar-se por adotar, manter e reforçar os sistemas de recrutamento, contratação, manutenção, promoção e reforma dos funcionários públicos e, se for caso disso, de outros funcionários públicos não eleitos: (a) Que se baseiem em princípios de eficiência, transparência e critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão; (b) Que incluam procedimentos adequados para a seleção e formação de indivíduos para cargos públicos considerados especialmente vulneráveis à corrupção e a rotação, se for caso disso, desses indivíduos para outros cargos (...)” (iii) ICCPR, artigo 2(3)(a): “[Cada Estado Parte compromete-se a] assegurar que qualquer pessoa cujos direitos ou liberdades, tal como aqui reconhecidos, sejam violados, tenha um recurso efetivo, não obstante as violações terem sido cometidas por pessoas no exercício de funções oficiais.

Recomendação 6. “Incorporar na lei a publicação obrigatória de todas as decisões, instrumentos regulamentares e instruções da GECOM, bem como de todos os dados relevantes relativos ao processo eleitoral”.

Contexto: As reuniões estatutárias da Comissão estão fechadas ao público e não existe uma publicação sistemática das decisões adotadas, das instruções emitidas e dos dados eleitorais essenciais (...) Os principais instrumentos regulamentares não estavam frequentemente acessíveis e as instruções relativas a alguns aspetos essenciais do processo eleitoral eram apenas emitidas verbalmente.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) ICCPR, artigo 19(2): “[O direito à liberdade de expressão] compreende a liberdade de procurar, receber e difundir informações (...) de qualquer natureza”. (ii) ICCPR, GC 34, parágrafo 19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes devem envidar todos os esforços para assegurar um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação (...)” UNCAC, artigo 10.º: “Cada Estado Parte deve, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adotar as medidas necessárias para aumentar a transparência da sua administração pública, incluindo no que respeita à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisão, se for caso disso (...)”.

Recomendação 7. “Envolvimento regular com todos os concorrentes eleitorais, tanto a título nacional como regional, ao longo de todas as fases do processo eleitoral”.

Contexto: Alguns partidos consideraram a GECOM uma instituição fechada, controlada por membros partidários que atuavam exclusivamente no interesse dos dois principais candidatos. Não houve um envolvimento regular e estruturado com as principais partes interessadas a nível nacional e regional. Esta situação deixou os partidos políticos sem candidatos na Comissão à margem do processo e, de um modo geral, mal informados.

Instituição responsável: GECOM

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) ICCPR, artigo 19(2): “[O direito à liberdade de expressão]

compreende a liberdade de procurar, receber e difundir informações (...) de qualquer natureza”. (ii) ICCPR, GC 34, parágrafo 19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes devem envidar todos os esforços para assegurar um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação (...)”. (iii) UNCAC, artigo 10.º: Cada Estado Parte deve, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adotar as medidas necessárias para aumentar a transparência da sua administração pública, incluindo no que respeita à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisão, se for caso disso (...)”

Participação de minorias.

Recomendação 8. “Alargar o alcance da educação dos eleitores em todo o país, nomeadamente nas comunidades rurais e indígenas, com uma operação no terreno que mobilize os funcionários eleitorais locais e as organizações da sociedade civil”.

Contexto: A campanha de educação e de informação dos eleitores da GECOM, centrada na radiodifusão e nas redes sociais, parece ter gerado um envolvimento considerável dos eleitores urbanos mais jovens, mas o seu alcance nas comunidades rurais e indígenas foi limitado. A missão notou uma visibilidade mínima das atividades de educação dos eleitores do GECOM nas regiões.

Instituição responsável: GECOM

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) ICCPR, artigo 19(2): “[O direito à liberdade de expressão] compreende a liberdade de procurar, receber e difundir informações (...) de qualquer natureza”. (ii) ICCPR, GC 34, para. 19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes deverão envidar todos os esforços para assegurar um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação (...)”.

Registo de eleitores

Recomendação 9. “Proceder a uma atualização exaustiva do registo decenal muito antes do próximo ciclo eleitoral, com base em consultas inclusivas e num consenso político. Simultaneamente, assegurar uma maior eficácia do sistema de registo ‘contínuo’, melhorando o acesso – tanto em termos de distribuição geográfica dos serviços de registo como de duração dos períodos de registo”.

Contexto: Das mais de 370.000 entradas recolhidas, 88.876 entradas diziam respeito a alterações nos registos de eleitores já registados, na sua maioria mudanças de morada. O facto de tais alterações terem sido registadas em relação a quase um quarto de todas as pessoas recenseadas indica claras limitações na capacidade do sistema de registo ‘contínuo’ existente para manter um registo atualizado e preciso.

Instituição responsável: GECOM.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Sufrágio universal e paritário. (i) ICCPR, artigo 25(b): “Todos os cidadãos têm o direito] de votar e de ser eleitos em eleições periódicas autênticas, por sufrágio universal e paritário e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores”. (ii) PIDCP, CG 25, parágrafo 11: “Os Estados devem adotar medidas eficazes para garantir que todas as pessoas com direito de voto possam exercer esse direito. (...) Quando for necessário o registo dos eleitores, este deve ser facultado e não devem ser impostos obstáculos a esse registo”.

Registo de candidatos e partidos políticos.

Recomendação 10. “Harmonizar o estatuto jurídico dos partidos políticos, a fim de garantir a igualdade de proteção e a responsabilização dos intervenientes políticos”.

Contexto: O quadro jurídico eleitoral da Guiana é omissivo quanto ao registo e ao funcionamento, incluindo o financiamento e a gestão interna, dos partidos políticos. Consequentemente, os partidos políticos são criados segundo regras diferentes. Os partidos políticos mais antigos estão geralmente registados como fundações, beneficiando assim de uma proteção jurídica que impede o acesso do público às suas regras internas e finanças. Alguns partidos políticos estão registados como associações sem fins lucrativos ou existem sem qualquer estatuto jurídico formal, carecendo assim de proteção jurídica.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de associação, transparência e acesso à informação. (i) ICCPR, GC 25, § 26: “O direito à liberdade de associação, incluindo o direito de formar e aderir a organizações e associações, é um complemento essencial dos direitos protegidos pelo artigo 25. Os partidos políticos e a filiação em partidos desempenham um papel significativo na condução dos assuntos públicos e no processo eleitoral. Os Estados devem assegurar que, na sua gestão interna, os partidos políticos respeitem as disposições aplicáveis do artigo 25º, a fim de permitir que os cidadãos exerçam os seus direitos ao abrigo do mesmo”. (ii) UNCAC, artigo 7(3): “Cada Estado Parte deve considerar a adoção de medidas legislativas e administrativas adequadas, consistentes com os objetivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, para aumentar a transparência no financiamento de candidatos a cargos públicos eleitos e, quando aplicável, no financiamento de partidos políticos”. (iii) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, artigo XXII: “Toda a pessoa tem o direito de se associar com outras para promover, exercer e proteger os seus legítimos interesses de natureza política, (...) ou outra”. (iv) CID, artigo 5.º: “O reforço dos partidos políticos e de outras organizações políticas é uma prioridade da democracia. Será dada especial atenção aos problemas associados ao elevado custo das campanhas eleitorais e à criação de um sistema equilibrado e transparente para o seu financiamento”.

Ambiente de campanha.

Recomendação 11. “Proibir a utilização de recursos estatais para campanhas políticas, a fim de criar condições de concorrência mais equitativas. Para apoiar esta medida, regule o desenrolar e o calendário da campanha com base em consultas com todas as partes interessadas”.

Contexto: O período de campanha não é regulado por nenhuma lei específica. Os dois principais candidatos lançaram a sua campanha antes do dia da nomeação. Os partidos políticos não tinham a certeza da existência de uma fase de reflexão na campanha. A campanha negativa foi amplamente utilizada. Os códigos de conduta dos partidos políticos foram utilizados numa fase tardia do processo para introduzir elementos de regulamentação, sem um mecanismo de aplicação. Não foram adotadas medidas para regular a utilização dos

recursos estatais. O abuso de poder é um problema recorrente nas eleições guianenses e contribui para a desigualdade das condições de concorrência.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Prevenção da corrupção / Equidade na campanha eleitoral. (i) ICCPR, GC 25, § 19: “Os eleitores devem poder formar as suas opiniões de forma independente, sem violência ou ameaça de violência, coação, incentivo ou interferência manipuladora de qualquer tipo”. (ii) UNCAC, artigo 1.º: “(c) Promover a integridade, a responsabilidade e a gestão adequada dos assuntos públicos e da propriedade pública”. UNCAC, artigo 19.º: “Cada Estado Parte deve considerar a adoção de medidas legislativas e outras que possam ser necessárias para estabelecer como infração penal, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou de posição, ou seja, a realização ou a não realização de um ato, em violação das leis, por um funcionário público no exercício das suas funções, com o objetivo de obter uma vantagem indevida para si próprio ou para outra pessoa ou entidade”. UNCAC, artigo 17.º: “Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que se afigurem necessárias para estabelecer como infrações penais, quando cometidas intencionalmente, o desfalque, a apropriação indevida ou outro desvio por um funcionário público, em seu benefício ou em benefício de outra pessoa ou entidade, de qualquer propriedade, fundos públicos ou privados ou valores mobiliários ou qualquer outra coisa de valor confiada ao funcionário público em virtude do seu cargo”. (iii) UN A/HRC/20/27/Add.2, RE sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, 2012, sobre a Geórgia, p.90: “(d) aumentar os esforços para garantir que todos os partidos políticos, incluindo os partidos da oposição, tenham um acesso genuíno, equitativo e adequado aos recursos estatais para a campanha eleitoral. É especialmente importante que a fronteira entre o partido no poder e o Estado seja claramente definida, a fim de criar condições de concorrência equitativas”. (iv) IACAC, artigo 3.º: “Normas de conduta para o cumprimento correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas destinam-se a evitar conflitos de interesses e a impor a correta conservação e utilização dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho das suas funções. Estas normas devem igualmente estabelecer medidas e sistemas que exijam que os funcionários públicos denunciem às autoridades competentes atos de corrupção no exercício de funções públicas. Essas medidas devem ajudar a preservar a confiança do público na integridade dos funcionários públicos e nos processos governamentais”. (v) Boas práticas Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), Código de

boas práticas em matéria eleitoral, 1.3. Apresentação de candidaturas: “8. Em todos os casos, as candidaturas devem ser validadas até ao início da campanha eleitoral, uma vez que a validação tardia coloca alguns partidos e candidatos em desvantagem na campanha”.

Financiamento de campanha.

Recomendação 12. “Elaborar, no âmbito de um processo de consulta, legislação eficaz para regulamentar o financiamento político, tendo em conta os princípios da igualdade, da transparência e da responsabilidade. Essa legislação poderá garantir a transparência dos fundos de campanha e estabelecer limites razoáveis para as despesas de campanha, bem como requisitos em matéria de divulgação e informação e sanções efetivas. Poderá também ser considerada a criação de um organismo de controlo independente”.

Contexto: A campanha demonstrou que os dois principais concorrentes dispõem de fundos significativos, enquanto nenhum outro partido tem capacidade para realizar uma campanha a nível nacional. O quadro jurídico não prevê a transparência e a responsabilidade no financiamento dos partidos políticos e das campanhas. Os partidos e os candidatos angariam fundos de fontes privadas no país e no estrangeiro, sem quaisquer limitações quanto à fonte ou ao montante do donativo, e com obrigações limitadas de revelar as fontes de financiamento ou de apresentar relatórios sobre as despesas.

Instituição responsável: Assembleia Nacional

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Prevenção da corrupção / Equidade na campanha eleitoral, Transparência e acesso à informação. (i) ICCPR, artigo 25: “Todos os cidadãos têm o direito (...) de aceder, em condições gerais de igualdade, ao serviço público do seu país.” ICCPR, GC 12, §19: “Podem justificar-se limitações razoáveis às despesas de campanha, sempre que tal seja necessário para assegurar que a livre escolha dos eleitores não seja prejudicada ou o processo democrático distorcido por despesas desproporcionadas em nome de qualquer candidato ou partido”. (ii) UNCAC, artigo 7(3): “considerar a adoção de medidas legislativas e administrativas adequadas (...) para aumentar a transparência no financiamento de candidaturas a cargos públicos eleitos e, quando aplicável, o financiamento de partidos políticos”. (iii) CID, artigo 5.º: “O reforço dos partidos políticos e de outras organizações políticas é uma prioridade para a democracia.

Será dada especial atenção aos problemas associados ao elevado custo das campanhas eleitorais e à criação de um sistema equilibrado e transparente para o seu financiamento”.

Média.

Recomendação 13. “Introduzir um sistema jurídico e regulamentar que transforme os meios de comunicação social detidos pelo Estado num verdadeiro serviço público de radiodifusão. Tal inclui disposições que garantam a independência editorial, a autonomia financeira, uma separação clara de qualquer instituição governamental e um processo de seleção aberto e competitivo dos membros do seu conselho de administração”.

Contexto: Os meios de comunicação social estatais não são independentes, uma vez que os seus presidentes e membros do conselho de administração são diretamente nomeados pelo Primeiro-Ministro. Não existe legislação específica que regule o processo de seleção dos membros do conselho de administração ou o financiamento dos meios de comunicação social estatais.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de opinião e de expressão. (i) PIDCP, artigo 19.2 “Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”. (ii) ICCPR, GC 34 §16: “Os Estados Partes deverão assegurar que os serviços públicos de radiodifusão funcionem de forma independente. As ações para garantir a independência podem incluir a definição do mandato desses organismos de radiodifusão na lei e a prestação de garantias legislativas de independência e liberdade editorial, bem como a prestação de financiamento de uma forma que não prejudique a independência”. (iii) Lei da Radiodifusão de 2011, secção 35.3: “A Autoridade deve, ao elaborar ou rever as regras previstas nesta secção, ter em conta as obrigações internacionais da Guiana que o Ministro lhe possa notificar para efeitos da presente subsecção”.

Recomendação 14. “Descriminalizar a difamação, em conformidade com as obrigações internacionais em matéria de liberdade de expressão”.

Contexto: Em contradição com as obrigações internacionais, a difamação é também objeto de um processo penal com penas que podem ir até dois anos de prisão.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de opinião e de expressão. (i) PIDCP, artigo 19.2: “Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”. (ii) ICCPR, GC 34, §47: “Os Estados Partes devem considerar a descriminalização da difamação e, em qualquer caso, a aplicação do direito penal só deve ser permitida nos casos mais graves e a prisão nunca é uma pena adequada”. (iii) ICCPR, GC 34, §13: “(...) A livre comunicação de informações e ideias sobre questões públicas e políticas entre cidadãos, candidatos e representantes eleitos é essencial. Isto implica uma imprensa livre e outros meios de comunicação social capazes de comentar questões públicas sem censura ou restrições (...)”.

Recomendação 15. “Reforçar a independência da autoridade de radiodifusão em relação a influências políticas, alterando o processo de seleção e nomeação do presidente e dos membros do conselho de administração”.

Contexto: A lei não prevê salvaguardas suficientes para garantir a independência do GNBA em relação a influências políticas, uma vez que o seu presidente e todos os membros do conselho de administração, com exceção de um, são nomeados diretamente pelo presidente.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação, Estado de Direito. (i) PIDCP, artigo 19.2: “Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”. (ii) ICCPR, GC 34, §39: “Os Estados Partes devem assegurar que os quadros legislativos e administrativos para a regulação dos meios de comunicação social sejam consistentes com as disposições do

parágrafo 3 (...) Recomenda-se que os Estados Partes que ainda não o tenham feito estabeleçam uma autoridade independente e pública de licenciamento da radiodifusão”. ICCPR, GC 34, §3: “A liberdade de expressão é uma condição necessária para a realização dos princípios de transparência e responsabilidade que são, por sua vez, essenciais para a promoção e proteção dos direitos humanos”. (iii) Lei da Radiodifusão de 2011, secção 35.3: “A Autoridade deve, ao elaborar ou rever as regras previstas nesta secção, ter em conta as obrigações internacionais da Guiana que o Ministro lhe possa notificar para efeitos da presente subsecção”.

Recomendação 16. “Reforçar o controlo da legislação em vigor em matéria de meios de comunicação social através da elaboração de novas orientações sobre a cobertura eleitoral pelos meios de comunicação social, bem como do reforço da sua capacidade de controlo dos mesmos”.

Contexto: Não existe uma regulamentação específica para a cobertura do período eleitoral pelos meios de radiodifusão. Contudo, a Lei da Radiodifusão de 2011 exige que os organismos de radiodifusão efetuem uma cobertura justa e equilibrada da política nacional. A Autoridade Nacional de Radiodifusão da Guiana (GNBA) não elaborou outras orientações e não dispunha de capacidade suficiente para efetuar um controlo exaustivo da cobertura eleitoral.

Instituição responsável: GNBA

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação, Estado de Direito. (i) PIDCP, artigo 19.2: “Todos têm direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”. (ii) Boa prática Comissão de Veneza CGP, parágrafo 2.3: “A igualdade de oportunidades deve ser garantida tanto para os partidos como para os candidatos”.

Recomendação 17. “Adotar legislação em matéria de proteção de dados, bem como outros mecanismos para garantir aos cidadãos o direito à privacidade dos seus dados pessoais, tanto *online* como *fora*”.

Contexto: Não existe legislação específica em matéria de proteção de dados e de privacidade. O quadro jurídico relativo ao ambiente *online* é, em geral, rudimentar, mas a Lei dos Crimes Cibernéticos de 2018 criminaliza as infrações relacionadas com a utilização de computadores. Em geral, a sensibilização do público para a potencial utilização abusiva de dados pessoais parece ser bastante reduzida.

Instituição responsável: Assembleia Nacional e Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito à privacidade. (i) PIDCP, artigo 17º: “Ninguém será sujeito a interferências arbitrárias ou ilegais na sua privacidade. Todos têm direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”. (ii) ICCPR, GC 16, §10: “A recolha e a conservação de informações pessoais em computadores, bancos de dados e outros dispositivos, quer por autoridades públicas quer por indivíduos ou organismos privados, devem ser reguladas por lei”.

Recomendação 18. “A fim de promover a transparência e a responsabilidade nas campanhas online e offline, os decisores políticos poderiam considerar a introdução de requisitos pormenorizados de informação para aqueles que pagaram por materiais patrocinados, bem como para aqueles que receberam pagamentos. Para que os eleitores possam distinguir facilmente entre publicidade paga e outras informações, qualquer material patrocinado relacionado com a campanha deve ser claramente rotulado para indicar quem o pagou”.

Contexto: A missão captou numerosas mensagens, memes ou vídeos que ridicularizavam ou desacreditavam uma ou outra das duas principais forças políticas. Essas mensagens, muitas das quais eram de facto patrocinadas e atingiam grandes segmentos de utilizadores da Internet, eram geridas a partir de páginas do *Facebook* de terceiros cujas afiliações com os concorrentes não eram claras e podem ter influenciado as opiniões eleitorais dos eleitores.

Instituição responsável: Assembleia Nacional e Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação, Prevenção da corrupção / Equidade na campanha eleitoral. (i) UNCAC, artigo 7.4: “Cada Estado Parte deve, de acordo com os princípios fundamentais do seu direito interno, esforçar-se por adotar, manter e reforçar sistemas que promovam a

transparência e previnam conflitos de interesses”. UNCAC, artigo 7.3: “Cada Estado Parte deve também considerar a adoção de medidas legislativas e administrativas adequadas, (...) para aumentar a transparência no financiamento de candidaturas a cargos públicos eleitos e, quando aplicável, o financiamento de partidos políticos”.

Participação de mulheres.

Recomendação 19. “Estabelecer garantias jurídicas para a participação das mulheres no poder legislativo, em conformidade com a Constituição”.

Contexto: Contrariamente aos compromissos constitucionais e internacionais, e apesar dos requisitos legais de que pelo menos um terço dos candidatos nas listas dos partidos têm de ser mulheres, não existe qualquer obrigação de um partido selecionar mulheres para ocuparem efetivamente lugares eleitos na Assembleia Nacional.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Participação das mulheres nos assuntos públicos. (i) PIDCP, artigo 3.º: “Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a igualdade de direitos entre homens e mulheres no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto”. (ii) CEDAW, artigo 7.º: “(...) tomará todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, assegurará às mulheres, em condições de igualdade com os homens, o direito: (b) De participar na formulação da política governamental e na sua implementação e de ocupar cargos públicos e desempenhar todas as funções públicas a todos os níveis do governo”. (iii) O parágrafo 46 da GR23 refere que “Ao apresentar relatórios ao abrigo do artigo 7.º, os Estados Partes devem: (d) Incluir dados estatísticos, desagregados por sexo, mostrando a percentagem de mulheres em relação aos homens que gozam desses direitos”. (iv) Constituição, artigo 160(3)(v): “Sujeito às provisões desta Constituição, o Parlamento pode fazer provisões (...) para a extração das listas e declaração dos nomes dos candidatos que foram eleitos, e para que tal provisão para extração tenha em conta a proporção que as mulheres formam do eleitorado”.

Recomendação 20. “A GECOM deve fornecer dados desagregados por género sobre os cadernos eleitorais e as listas de candidatos”.

Contexto: A GECOM não fornece dados desagregados por género relativamente aos eleitores e candidatos registados, o que torna difícil verificar se os requisitos legais para a participação das mulheres foram cumpridos.

Instituição responsável: GECOM

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: [os mesmos da Recomendação 19]

Participação de pessoas com deficiência.

Recomendação 21: “Integrar plenamente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no quadro jurídico eleitoral, por exemplo, tornando os locais de voto acessíveis e adequadamente preparados para as pessoas com mobilidade reduzida e prevendo medidas especiais, como a utilização de stencils, para proteger o sigilo do voto. O GECOM poderia recorrer às informações existentes sobre os eleitores com deficiência provenientes de outras instituições estatais”.

Contexto: As opções de voto previstas na lei para as pessoas com deficiência não garantem suficientemente o carácter secreto do voto. Apesar das recomendações claras e atempadas das organizações da sociedade civil, não foram adotadas medidas especiais, tais como rampas nos edifícios ou stencils para os eleitores com deficiência visual. No dia das eleições, o acesso e a disposição de cerca de um terço das assembleias de voto observadas não era adequada para os eleitores com mobilidade reduzida.

Instituição responsável: Assembleia Nacional e GECOM

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de votar. (i) ICCPR, artigo 25: “b) Votar e ser eleito em eleições periódicas genuínas, por sufrágio universal e paritário e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores”. (ii) CDPD, artigo 29: “Os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência os direitos políticos e a oportunidade de os exercer em condições de igualdade com as demais pessoas”. CDPD, artigo 9.º: “Para permitir que as pessoas com deficiência vivam de forma independente e participem plenamente em todos os aspetos da vida, os Estados Partes tomam as medidas adequadas para garantir às pessoas com deficiência o acesso, em condições de igualdade com as demais pessoas, ao ambiente físico,

aos transportes, à informação e às comunicações, incluindo as tecnologias e os sistemas de informação e comunicação, e a outras instalações e serviços abertos ou prestados ao público, tanto nas zonas urbanas como nas rurais”.

Participação de minorias.

Recomendação 22. “Integrar representantes das comunidades indígenas em todos os níveis da administração eleitoral, incluindo o GECOM”.

Contexto: As comunidades indígenas constituem cerca de 11% da população da Guiana, mas não estão igualmente representadas na administração eleitoral.

Instituição responsável: GECOM, Presidente e Líder da Oposição.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade contra a discriminação, direito e oportunidade de participar em assuntos públicos e de exercer cargos públicos. (i) ICERD, artigo 5.º: “Em conformidade com as obrigações fundamentais estabelecidas no artigo 2.º da presente Convenção, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas e a garantir o direito de todos, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, à igualdade perante a lei, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos ... c) Direitos políticos, nomeadamente o direito de participar em eleições – votar e ser eleito – com base no sufrágio universal e paritário, de tomar parte no governo e na direção dos assuntos públicos a qualquer nível e de ter igual acesso à função pública”.

Disputas eleitorais.

Recomendação 23. “Estabelecer um sistema global de resolução de litígios eleitorais para garantir soluções eficazes e atempadas em todas as fases do processo eleitoral”.

Contexto: A jurisprudência da Guiana estabeleceu que, uma vez anunciada oficialmente a data das eleições, todos os litígios relacionados com as eleições só devem ser suscitados após as eleições, através de petições eleitorais que não preveem prazos para a conclusão do processo. Embora as questões pré-eleitorais possam ser julgadas através de recursos constitucionais, estes também não têm prazos específicos para a tomada de decisões. Não existe qualquer mecanismo que permita a apresentação de queixas formais à

GECOM, exceto no âmbito do período de "reclamações e objeções" do recenseamento eleitoral.

Instituição responsável: Assembleia Nacional e GECOM.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito a um recurso efetivo. (i) ICCPR, artigo 2(3): “Cada Estado Parte compromete-se a: (a) Assegurar que qualquer pessoa cujos direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados terá um recurso efetivo, não obstante o facto de a violação ter sido cometida por pessoas no exercício de funções oficiais; (b) Assegurar que os direitos de qualquer pessoa que invoque esse recurso sejam determinados pelas autoridades judiciais, administrativas ou legislativas competentes, ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado, e desenvolver as possibilidades de recurso judicial; (c) Assegurar que as autoridades competentes apliquem os recursos quando estes forem concedidos”. (ii) DUDH, artigo 8.º: “Toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para os tribunais nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais que lhe são reconhecidos pela Constituição ou pela lei”.

Votação, contagem e apuração.

Recomendação 24. “Deverão ser adotados procedimentos escritos claros para a transmissão e o apuramento dos resultados eleitorais, nomeadamente para garantir a coerência do processo em todas as regiões, a rastreabilidade adequada dos documentos eleitorais entregues e a possibilidade de todas as partes interessadas autorizadas examinarem os PON, tal como exigido por lei”.

Contexto: Na ausência de instruções claras e escritas, a missão notou inconsistências na transmissão dos resultados das assembleias de voto para os centros de apuramento a nível regional. Um número significativo de envelopes contendo os editais das assembleias de voto (SOP) e material eleitoral sensível não foram devidamente selados ou, em alguns casos, foram abertos pelos Diretores de Voto Adjuntos para verificação antes de serem entregues aos Diretores de Voto. Em todos os distritos eleitorais, exceto na Região 4, o processo de apuramento e a sua verificação foram conduzidos de forma transparente e consensual, apesar de algumas inconsistências nos procedimentos.

Instituição responsável: GECOM.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas, transparência e acesso à informação. (i) PIDCP, artigo 25.º (b): “Todos os cidadãos têm o direito de votar e de ser eleitos em eleições periódicas genuínas, realizadas por sufrágio universal e paritário e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores”. PIDCP, CG 25, §20: “A segurança das urnas de voto deve ser garantida e os votos devem ser contados na presença dos candidatos ou dos seus agentes. Deverá haver um escrutínio independente do processo de votação e de contagem dos votos e acesso a um recurso judicial ou a outro processo equivalente, de modo a que os eleitores tenham confiança na segurança do boletim de voto e na contagem dos votos”. (ii) ICCPR, GC 25, §19: “Os resultados de eleições genuínas devem ser respeitados e implementados”. ICCPR, artigo 19(2): “[O direito à liberdade de expressão] compreende a liberdade de procurar, receber e difundir informações (...) de toda a espécie”. ICCPR, GC 34, §19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes deverão envidar todos os esforços para garantir um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação (...)”. (iii) UNCAC, artigo 10.º: “Cada Estado Parte deve, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adotar as medidas necessárias para aumentar a transparência da sua administração pública, incluindo no que respeita à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisão, se for caso disso (...)”.

Recomendação 25. “Incorporar na lei a obrigação de acompanhar qualquer declaração de resultados com a publicação simultânea dos resultados detalhados das assembleias de voto e cópias digitais de todos os boletins de voto. Para além do número de votos válidos expressos para cada lista de candidatos, estes resultados detalhados devem também incluir todos os elementos da contabilização eleitoral para permitir o controlo da sua coerência, tais como o número de eleitores registados; eleitores que votaram; boletins rejeitados; boletins nulos; etc.”

Contexto: O responsável pela declaração de voto declarou os resultados sem os ter apurado na presença dos delegados e observadores do partido, como exigido por lei. Quando estes resultados foram anulados pelo Presidente do Supremo Tribunal, a GECOM continuou a permitir que o mesmo responsável pelo apuramento se apressasse a fazer o resto do apuramento sem qualquer transparência, em flagrante violação da lei e de ordens judiciais

explícitas, e a fazer uma segunda declaração de resultados em 13 de março. Durante todo o resto do processo o responsável pelo apuramento e o pessoal da GECOM envidaram todos os esforços possíveis para garantir que nenhuma parte interessada pudesse examinar os boletins de voto. Os resultados declarados não são credíveis

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas, transparência e acesso à informação. (i) PIDCP, artigo 25.º (b): “[Todos os cidadãos têm o direito] de votar e de ser eleitos em eleições periódicas genuínas, realizadas por sufrágio universal e paritário e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores”. PIDCP, CG 25, §20: “A segurança das urnas de voto deve ser garantida e os votos devem ser contados na presença dos candidatos ou dos seus agentes. Deverá haver um escrutínio independente do processo de votação e de contagem dos votos e acesso a um recurso judicial ou a outro processo equivalente, de modo a que os eleitores tenham confiança na segurança do boletim de voto e na contagem dos votos”. (ii) ICCPR, GC 25, §19: “Os resultados de eleições genuínas devem ser respeitados e implementados”. ICCPR, artigo 19(2): “[O direito à liberdade de expressão] compreende a liberdade de procurar, receber e difundir informações (...) de toda a espécie”. ICCPR, GC 34, §19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes devem envidar todos os esforços para assegurar um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação (...). (iii) UNCAC, artigo 10.º: “Cada Estado Parte deve, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adotar as medidas necessárias para aumentar a transparência da sua administração pública, incluindo no que respeita à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisão, se for caso disso (...)”.

Recomendação 26. “Incorporar na lei o direito dos cidadãos observadores a acederem sem restrições a todos os processos eleitorais e aos dados essenciais a todos os níveis”.

Contexto: A lei prevê a possibilidade de observação por parte dos cidadãos, mas concede à GECOM total poder discricionário para estabelecer as condições de acreditação e determinar aquilo a que os observadores nacionais têm acesso. Na prática, este facto fez com que os observadores cidadãos fossem sujeitos a obstáculos arbitrários à sua observação.

Instituição responsável: Assembleia Nacional.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) ICCPR, CG 25, §20: “Deve haver um escrutínio independente do processo de votação e contagem (...) para que os eleitores tenham confiança na segurança do escrutínio e na contagem dos votos (...)”. ICCPR, artigo 19(2): “[O direito à liberdade de expressão] compreende a liberdade de procurar, receber e difundir informações (...) de qualquer natureza”. ICCPR, GC 34, §19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes devem envidar todos os esforços para assegurar um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação (...). (ii) UNCAC, artigo 10.º: “Cada Estado Parte deve, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adotar as medidas necessárias para aumentar a transparência da sua administração pública, incluindo no que respeita à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisão, se for caso disso (...)”.

Enquadramento dos destinatários das recomendações nos edifícios securitário e político

Considerando a definição sugerida para a classificação dos edifícios securitário e político⁸⁹, foi possível classificar cada entidade destinatária das Recomendação da MOE-EU à Guiana, tendo por base o modo como as suas funções típicas se alinham com os componentes descritos na referida definição para os edifícios político e securitário.

Assim, sem dúvidas consideráveis, incluímos no Edifício Político (i) a Assembleia Nacional, uma vez que a mesma se insere no âmbito do Parlamento, o qual constitui um componente essencial do edifício político. Este órgão é responsável pela criação, pela modificação e pela aprovação de leis; (ii) o Governo, enquanto parte integrante do Executivo; (iii) o Presidente da República é o chefe de Estado, desempenhando um papel determinante na governação e na tomada de decisões políticas; (iv) o Líder da Oposição, associado aos Partidos Políticos e ao sistema de governação política, competindo por mandatos no executivo e no parlamento, tal como descrito no edifício político. Quanto ao Edifício Securitário, não foram emitidas quaisquer recomendações direcionadas diretamente às entidades que tipificam o mesmo, apesar de se apresentarem dúvidas atendíveis quanto à

⁸⁹ Ver ponto 4.2.1 *Edifício Político e Edifício Securitário. Definição conceptual*, p. 122

(v) GECOM (*Guyana Elections Commission*) e à (vi) GNBA (*Guyana National Broadcasting Authority*).

Embora a função principal da GECOM pareça alinhar-se com o Sistema Eleitoral, que integra uma parte do Edifício Político, as suas responsabilidades em assegurar eleições livres, transparentes e seguras podem envolver medidas no âmbito do edifício securitário, particularmente no que respeita à manutenção da ordem durante o processo eleitoral e à integridade do mesmo, dependendo estas de certas atribuições específicas da GECOM no contexto securitário⁹⁰.

A GNBA parece estar relacionada tanto com o Edifício Político, enquanto parte dos Órgãos Reguladores que supervisionam o setor das comunicações, como com o Edifício Securitário, caso as suas funções incluam aspetos de controlo da informação que tenham impacto na segurança nacional, como a regulação de transmissões que possam ameaçar a ordem pública ou a segurança. O contexto específico das funções de segurança pode variar, mas, neste caso, optámos por afastar a GNBA do edifício securitário, considerando que possíveis implicações de segurança da mesma não se integram no núcleo principal das suas responsabilidades, mas tão só constituindo um resultado potencialmente indireto sobre aquele Edifício.

Acompanhamento da Missão de Observação Eleitoral à Guiana

A Missão de Acompanhamento Eleitoral da UE (MAE) foi enviada à Guiana, entre 07 de maio e 01 de junho de 2023, para avaliar os progressos realizados na reforma eleitoral e o estado de implementação das recomendações da Missão de Observação Eleitoral da UE de 2020.

A Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MOE UE) de 2020 concluiu que as eleições gerais e regionais realizadas a 02 de março decorreram num ambiente altamente polarizado. O contexto pré-eleitoral foi caracterizado por incertezas jurídicas, financiamento político não regulamentado, um viés nos meios de comunicação social

⁹⁰ Tal inclusão no edifício Securitário poderia ser parcialmente sustentada pela MOE-UE, no seu Relatório Final de 2020, p. 05, quando se refere à GECOM em termos críticos, declarando que “Ao não tomar medidas decisivas quando o processo eleitoral descarrilou para o caos e a ilegalidade, a GECOM abdicou do seu dever constitucional de tomar todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento da lei por parte de qualquer dos seus funcionários, apesar dos poderes inequívocos para os afastar e exercer controlo disciplinar sobre eles”. Tal referência deixa transparecer as responsabilidades que a GECOM acumulava, mas das quais não fez uso e que, a jusante, resultou num elevado ambiente de insegurança.

estatais e uma falta de transparência na administração eleitoral. Não obstante essas questões, as eleições foram marcadas por um carácter competitivo, permitindo aos candidatos conduzirem as suas campanhas de forma livre. Relativamente à votação, à contagem e ao apuramento dos resultados em nove das dez regiões da Guiana, estes processos foram, em termos gerais, bem geridos. Todavia, a integridade global do processo eleitoral foi severamente comprometida devido ao apuramento não transparente e não fiável dos resultados na maior e mais decisiva Região 4, levado a cabo por altos funcionários da Comissão Eleitoral da Guiana (GECOM), que agiram em clara violação da legislação e das ordens emitidas pelo Supremo Tribunal.

De acordo com as conclusões da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE, 01JUN, p. 06), desde as últimas eleições, registaram-se medidas significativas de reforma eleitoral, com vista a solucionar problemas identificados nas eleições de 2020, particularmente no que toca ao processo de apuramento na Região 4. As alterações ao “Representation of the People Act” visam clarificar a relação entre o conselho da Comissão Eleitoral da Guiana (GECOM) e o seu pessoal, reforçando a autoridade do Presidente sobre o Diretor Executivo e o Secretariado. Tornou-se obrigatório a publicação imediata dos resultados das eleições, tanto fisicamente nas assembleias de voto como digitalmente no sítio da GECOM. Em relação à “National Registration Act”, as emendas facilitam um processo contínuo de registo de eleitores e a remoção de falecidos do registo eleitoral. A “Constitution Reform Commission Act, 2022” prevê uma revisão da Constituição com ênfase na reforma eleitoral e na composição da GECOM, embora a comissão ainda não tenha sido estabelecida. Adicionalmente, o “Data Protection Bill, 2023”, publicado em abril, aplicará proteções na gestão de dados pessoais pela GECOM, melhorando os direitos de privacidade individual.

Em 23 de maio 2023, a EFM organizou uma mesa redonda com as partes interessadas no processo eleitoral para debater a reforma eleitoral e a aplicação das recomendações da MOE UE 2020. O grupo formado integrou um conjunto diversificado de 28 pessoas, provenientes do governo nacional, dos partidos políticos, da GECOM, dos organismos constitucionais de direitos do Homem, do sector privado, da sociedade civil e dos meios de comunicação social. A discussão foi dividida em seis áreas temáticas. A primeira questão discutida foi a das normas legais relativas ao registo de candidatos e partidos políticos e à inclusão de mulheres nas listas partidárias. Foram debatidas as dificuldades de equilíbrio entre as eleições de Representação Proporcional (PR) e as eleições “First Past The Post”

(FPTP) que compõem o sistema eleitoral. Foi defendida a criação de um parlamento a tempo inteiro. Houve desacordo quanto à necessidade de uma quota para as mulheres a atribuir pelos partidos na Assembleia Nacional. As opiniões variaram entre o contentamento com a atual proporção de mulheres no parlamento e a defesa de um mandato de cinquenta por cento de mulheres (MAE-UE, 01JUN, p. 21).

Para o ponto *infra*, relativo ao estado de implementação das Recomendações da MOE-UE, importa ter presente a tabela, apresentada anteriormente⁹¹, para compreensão da metodologia adotada pelas equipas da Missão de Acompanhamento Eleitoral à Guiana, que adaptámos enquanto matriz, transversal a todas as MAE dos países selecionados para casos de estudo, para efeitos do presente trabalho, onde uma gradação cromática e numeral perceciona uma imediata compreensão do nível de cumprimento ou de incumprimento que cada país dedicou às recomendações exaradas.

Categoria	Descrição	Significado
1	Sem alterações.	Nenhuma ação foi tomada para a implementação desta recomendação.
2	Ações ou atividades estão a decorrer mas a implementação da recomendação ainda não se deu.	Exemplos poderão incluir a formação de um grupo de trabalho para a revisão da legislação ou a preparação de uma proposta de reforma, mas as alterações ainda não foram confirmadas.
3	Implementação parcial da recomendação.	A recomendação foi implementada em parte, mas outros elementos da recomendação não foram considerados.
4	Implementação na íntegra da recomendação.	A recomendação foi implementada na íntegra, por exemplo a legislação eleitoral foi alterada e todos os aspetos da recomendação foram tidos em consideração.
5	Ainda é prematuro para fazer uma avaliação.	Algumas recomendações podem implicar atuações de âmbito administrativo, as quais só poderão ser avaliadas numa altura mais próxima das eleições, como por exemplo o reforço da educação cívica ou eleitoral.

⁹¹ Cf. p.153

**Missão de Acompanhamento Eleitoral à Guiana: estado de implementação das
Recomendações da MOE-UE 2020**

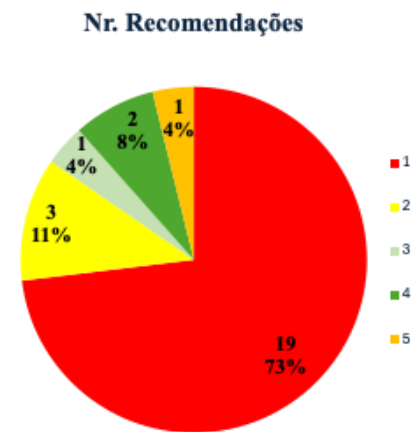
Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2023)
R1	1	Quadro Jurídico	Político (1)	Não se registou qualquer alteração legislativa no sentido de incorporar outros tratados de direitos humanos no direito interno. Também não foi feito qualquer aditamento ao Quarto Programa da Constituição para promover a adesão aos instrumentos internacionais de direitos humanos.
R2	2	Quadro Jurídico	Político (3)	Foram introduzidas alterações às duas principais leis que regem o processo eleitoral, através da Lei de Representação do Povo (Alteração) e a Lei do Registo Nacional (Alteração), ambas promulgadas em 13 de dezembro de 2022. Estes instrumentos clarificam várias questões que eram anteriormente regidas por instruções orais, como o processo de apuramento. Não constituem, contudo, uma revisão exaustiva da legislação eleitoral, uma vez que as alterações se centraram nas deficiências específicas reveladas durante as eleições de 2020. Prevê-se a publicação de versões eletrónicas da lei eleitoral consolidada no prazo de seis meses, devendo as versões impressas ser publicadas posteriormente na Guiana. A Lei de 2002 relativa às leis eleitorais (alteração) foi revogada.
R3	1	Quadro Jurídico	Político (1)	Esta recomendação poderia ter sido efetuada através de uma alteração à Lei de Representação do Povo. No entanto, as alterações à lei não incluíam qualquer alteração ao funcionamento do sistema de listas fechadas.
R4	2	Administração Eleitoral	Político (1)	A Lei da Comissão de Reforma da Constituição de 2022, aprovada em novembro de 2022, abre caminho a consultas a nível nacional sobre reformas constitucionais, incluindo sobre a composição do GECOM. Qualquer alteração na composição do GECOM exigiria uma alteração constitucional, para a qual é necessário um compromisso entre o governo e oposição.
R5	1	Administração Eleitoral	Político (1)	Lei de Representação do Povo (Alteração) 2022 não abordou esta questão. Os comissários da GECOM que representam os dois principais partidos têm acesso à lista dos membros das mesas de voto recrutados, pelo que têm a oportunidade de examinar a lista e contestar a nomeação de qualquer membro do pessoal. Os demais partidos não têm esta oportunidade.
R6	1	Administração Eleitoral	Político (1)	A Lei de Representação do Povo (Alteração) de 2022 não abordou esta questão. No entanto, é de notar que a qualidade do sítio Web do GECOM, bem como a quantidade de dados publicados, melhorou. Neste momento, é obrigatório publicar qualquer manual eleitoral no sítio Web do GECOM.
R7	1	Administração Eleitoral	Político (1)	Ainda não existe um envolvimento estruturado regular com os intervenientes eleitorais, embora alguns deles tenham notado que a acessibilidade do Secretariado para consultas <i>ad-hoc</i> bilaterais melhorou sob a liderança do novo diretor executivo.

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R8	5	Educação Eleitoral	Político (1)	Partes interessadas relataram que, como em 2020, a educação eleitoral da GECOM (...) está a centrar-se principalmente na radiodifusão e nas redes sociais, com visibilidade limitada no terreno, nas zonas rurais. É de notar que as comunidades ameríndias que vivem em aldeias indígenas não fazem parte das eleições autárquicas de 2023. Para as eleições de 2025, o Secretariado do GECOM está a planear levar a cabo uma sólida campanha de educação cívica e eleitoral, incluindo ao nível das bases.
R9	3	Registo Eleitoral	Político (1)	Devido à falta de consenso político, não se procedeu até à data a uma atualização completa do antigo registo. No entanto, a Lei do Registo Nacional (Alteração) de 2022 alargou significativamente o período de registo das pessoas elegíveis. A lei também estipula agora o procedimento de cancelamento do registo de pessoas falecidas.
R10	1	Registo de candidatos e partidos políticos	Político (1)	As alterações à Lei de Representação do Povo não abordaram a questão da personalidade jurídica dos partidos políticos. Também não houve qualquer outra iniciativa legislativa que abordasse esta questão.
R11	1	Ambiente de Campanha	Político (1)	Continua a não existir uma proibição legal da utilização de recursos estatais para campanhas políticas e o período de campanha continua a não estar regulamentado.
R12	1	Financiamento de Campanhas	Político (1)	Até à data, não foi elaborada nova legislação para regulamentar o financiamento político. A Lei de Representação do Povo (Alteração) de 2022 não abordou a questão do financiamento das campanhas (despesas eleitorais).
R13	1	Média	Político (1)	Não se registou qualquer alteração no sistema de regulação dos meios de comunicação social detidos pelo Estado. Também não houve qualquer proposta de legislação para efetuar a mudança.
R14	1	Média	Político (1)	O direito penal em matéria de difamação não sofreu qualquer alteração.
R15	1	Média	Político (1)	Não se registou qualquer alteração à Lei da Radiodifusão, que seria necessária para avançar com a aplicação desta recomendação. Também não foram publicadas quaisquer propostas de alteração.
R16	1	Média	Político (1)	Não foram introduzidas novas directrizes para a cobertura das eleições pelos meios de comunicação social.
R17	2	Redes Sociais	Político (2)	Em abril, o Ministério dos Assuntos Jurídicos publicou o projeto de Lei de Proteção de Dados 2023, solicitando comentários sobre o mesmo até 06 de maio. Especificamente, o projeto de lei visa proteger a privacidade das pessoas e regulamentar a recolha, a conservação, o tratamento, a utilização e a divulgação de dados pessoais.

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R18	1	Redes Sociais	Político (2)	Até à data, não foi elaborada/adaptada qualquer nova legislação para apoiar a transparência e a responsabilização nas campanhas online e offline.
R19	1	Participação das Mulheres	Político (1)	As alterações à Lei de Representação do Povo não abordaram a participação das mulheres. Deve reconhecer-se, no entanto, que a atual medida de quotas para a nomeação de candidatos, que é fraca, resultou num aumento do número de mulheres na Assembleia Nacional desde a sua introdução em 2000.
R20	1	Participação das Mulheres	Político (1)	A GECOM tem capacidade técnica para produzir dados desagregados. Não o fez. É necessária uma obrigação legal para o fazer.
R21	1	Participação das pessoas com deficiência	Político (2)	A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ainda não foi integrada na legislação nacional. A lei sobre a representação do povo e a lei sobre as pessoas com deficiência não preveem o direito de voto autónomo para as pessoas com deficiência.
R22	1	Participação de Minorias	Político (3)	Não houve qualquer alteração no conselho de administração da GECOM. Uma alteração constitucional poderia permitir a diversidade da representação no conselho de administração do GECOM. A Comissão de Reforma da Constituição incluirá um representante do Conselho Nacional de Toshaos. As tarefas da Comissão incluirão a revisão da composição da GECOM.
R23	1	Litígios Eleitorais	Político (2)	Não foi introduzida qualquer alteração para melhorar a resolução de litígios eleitorais.
R24	4	Votação, contagem e apuramento	Político (1)	A Lei de Representação do Povo (Alteração) de 2022 estabelece o procedimento a utilizar no apuramento dos resultados a nível distrital e subdistrital, que inclui a afixação de cada Declaração de Voto (DV), através de um mecanismo eletrónico, para que a informação nele contida seja claramente visível. Além disso, o diretor executivo deve publicar imediatamente uma cópia eletrónica do formulário de apuramento distrital na página da GECOM. A lei prevê igualmente procedimentos adicionais para a transmissão dos resultados.
R25	4	Votação, contagem e apuramento	Político (1)	A Lei de Representação do Povo (Alteração) de 2022 prevê que o presidente da assembleia de voto, após a sua receção, publique uma cópia eletrónica da DV no sítio Web do GECOM, para consulta pública. A DV contém os resultados pormenorizados das assembleias de voto.
R26	1	Observação Eleitoral	Político (1)	A Lei de Representação do Povo (Alteração) de 2022 não abordou a questão dos direitos dos cidadãos observadores e a GECOM continua a ter total liberdade para estabelecer condições para a acreditação dos observadores locais. O Procurador-Geral está a planear alterar a Lei das Eleições Gerais (Observadores) de 1990, que estipula os direitos dos observadores internacionais, de modo a incluir também os direitos dos observadores locais.

Tendo presente a tabela acima apresentada, é possível constatar que das 26 recomendações feitas pela missão de acompanhamento eleitoral da União Europeia às eleições da Guiana, duas das mesmas (8%) atingiram a categoria 4 o que significa que foram implementadas na íntegra, ou seja, que todos os aspetos da recomendação foram tidos em consideração na sua totalidade. Por outro lado, com a categoria 1, ou seja, sobre as quais nenhuma ação foi tomada para a implementação das recomendações, foram registadas 19 (73%). Com a categoria 2 que classifica ações ou atividades ainda em pleno decurso, mas sem consubstanciação da recomendação, a MAE apresentou três. Por fim, há ainda a registar uma recomendação na categoria 5, a qual aponta para uma situação onde é prematuro fazer uma avaliação substancial, e uma na categoria 3 que sugere a existência de uma implementação parcial da recomendação.



No contexto do quadro jurídico (Recomendações 1 a 3), três recomendações foram enfatizadas. A primeira destacava a necessidade de assegurar que as eleições na Guiana estivessem em conformidade com os padrões regionais e internacionais estabelecidos para eleições democráticas. A Guiana ratificou diversos instrumentos de direitos humanos que impactam o processo eleitoral, mas a sua Constituição adota um sistema legal dualista, exigindo a incorporação desses tratados através de um ato da Assembleia Nacional para que tenham efeito direto no sistema jurídico nacional. Nenhum dos tratados ratificados, como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, foi totalmente incorporado ao direito interno, e não houve progresso nesse sentido desde 2020. Além disso, a Comissão de Direitos Humanos, prevista na Constituição desde 2001, ainda não terá sido estabelecida, exacerbando a ausência de um mecanismo nacional para receber queixas com base no direito internacional dos direitos humanos. A segunda recomendação propõe a revisão e a consolidação da legislação eleitoral, que atualmente é complexa, com múltiplos instrumentos legais que às vezes se contradizem. Alterações feitas em dezembro de 2022, incidentes sobre leis principais do processo eleitoral, clarificaram vários assuntos, mas uma revisão abrangente da legislação eleitoral ainda está pendente. Esta atividade está em andamento, com um contrato firmado com uma empresa estrangeira para consolidação das

leis guianesas, que, entretanto, deverá estar disponível em formato digital e impresso. Esta segunda recomendação foi categorizada como nível 2, que classifica ações ou atividades ainda em pleno decurso, mas sem consubstanciação da recomendação. A terceira recomendação critica a operação do sistema de lista fechada, onde partidos políticos têm liberdade total para alocar os assentos ganhos entre candidatos, sem uma hierarquia fixa. Esta prática contraria o Artigo 160 da Constituição, que exige que os eleitores saibam quais os indivíduos estão a eleger para a Assembleia Nacional. Regras que fixassem previamente a ordem dos candidatos poderiam também incluir uma quota para mulheres, promovendo a sua inclusão na Assembleia Nacional.

Quanto à Administração Eleitoral (Recomendações 4 a 7), está em progresso a implementação da recomendação 4 para iniciar um processo de consulta nacional para reformular a composição e o funcionamento da Comissão Eleitoral da Guiana (GECOM), visando uma representação mais inclusiva da sociedade guianense. Esta quarta recomendação foi categorizada como nível 2, que classifica ações ou atividades ainda em pleno decurso, mas sem consubstanciação da recomendação.

A Lei da Reforma Constitucional de 2022 prepara o caminho para consultas sobre reformas constitucionais, incluindo a composição do GECOM. No entanto, qualquer alteração requereria uma emenda constitucional, o que demanda um compromisso entre governo e oposição. Até recentemente, não terá existido consenso sobre como avançar neste assunto. Organizações eleitorais como a Comissão Eleitoral da Jamaica são frequentemente citadas como modelos de uma representação mais equilibrada. A resistência do partido governante, o PPP/C, destaca preocupações sobre a dificuldade de encontrar pessoas verdadeiramente independentes numa sociedade polarizada como a Guiana. Para além disso, não houve progressos nas recomendações relacionadas à seleção de funcionários eleitorais, à transparência do GECOM e ao seu envolvimento com as partes interessadas. Embora os comissários indicados pelos principais partidos tenham tido acesso à lista de funcionários recrutados, outros partidos concorrentes não tiveram essa oportunidade. A melhoria na qualidade e na quantidade de dados publicados no site do GECOM é um passo positivo, ainda que a publicação obrigatória de todas as decisões e dados relevantes não tenha sido integrada na lei.

Educação e Registo de Eleitores (Recomendações 8 e 9). Ainda será cedo para avaliar a implementação da recomendação sobre a extensão da educação dos eleitores, especialmente em comunidades rurais e indígenas, sugerida na recomendação 8. Relatos

indicam que a educação eleitoral do GECOM continua focada nas redes sociais, com pouca visibilidade em áreas rurais. A recomendação 8 foi categorizada como nível 5, a qual aponta para uma situação onde é prematuro fazer uma avaliação substancial. Quanto ao registo de eleitores, referente à recomendação 9, a atualização abrangente do registo, recomendada para ser feita antes do próximo ciclo eleitoral, ainda não foi efetuada devido à falta de consenso político. Entretanto, a Lei de Registro Nacional (Emenda) de 2022 ampliou bastante o período para registo de pessoas elegíveis, permitindo agora que seja feito continuamente ao longo do ano. A recomendação 9 foi categorizada como nível 3, que sugere a existência de uma implementação parcial da recomendação.

Registo de Candidatos e Partidos Políticos (Recomendação 10). A recomendação sobre a harmonização do estatuto legal dos partidos políticos permanece sem progresso. A estrutura legal atual oferece poucas disposições sobre o registo e o funcionamento dos partidos políticos, que diferem em personalidade jurídica. Uma reforma poderia facilitar uma maior responsabilização e reforço da democracia interna nos partidos, além de influenciar positivamente o financiamento político.

Não houve progressos nas recomendações sobre o Ambiente de Campanha e o Financiamento (Recomendações 11 e 12). Sugestões para proibir o uso de recursos estatais em campanhas políticas para nivelar o campo de jogo e para desenvolver legislação eficaz sobre o financiamento político, ainda aguardam implementação efetiva. O governo do PPP/C manifestou novamente a sua intenção de reformar o financiamento de campanha, mas ainda sem ações concretas.

Mídia e Redes Sociais (Recomendações 13 a 18). Quatro recomendações foram feitas para reformar aspetos da regulação dos média, incluindo a descriminalização da difamação e a introdução de novas leis para regular a imprensa estatal, além da alteração da Lei de Radiodifusão. Não houve alterações nessas legislações até ao momento.

A Autoridade de Radiodifusão da Guiana aumentou a sua capacidade de monitorização de conteúdo, mas continua necessária uma revisão das lacunas no cumprimento da supervisão de conteúdo disseminado por plataformas de redes sociais. Para as redes sociais, visada na recomendação 17, a implementação do projeto de lei de proteção de dados está em andamento, com um rascunho publicado em abril de 2023. No entanto, atividades para promover a transparência no conteúdo pago *online* e *offline* ainda não

avançaram. A recomendação 17 foi categorizada como nível 2, que classifica ações ou atividades ainda em pleno decurso, mas sem consubstanciação da recomendação.

Participação das Mulheres e das Pessoas com Deficiência (Recomendações 19 a 21). As mulheres são visivelmente ativas na vida pública na Guiana, com algumas colocadas em posições de destaque. No entanto, as recomendações para fortalecer a sua participação política ainda não foram implementadas. Uma medida legal existente prevê que um terço dos candidatos nomeados pelos partidos sejam mulheres, mas isso não se reflete necessariamente na atribuição de lugares nas listas. A MAE conclui que a GECOM poderia auxiliar nessa ação, publicando dados desagregados por género sobre listas de candidatos e de eleitores. Em relação à participação de pessoas com deficiência, embora a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência tenha sido ratificada, ainda não foi incorporada à legislação doméstica. Reformas legais serão necessárias para melhorar o acesso a locais de votação e para garantir que os direitos de voto destes cidadãos sejam respeitados.

Participação de Minorias e Disputas Eleitorais (Recomendações 22 e 23). As populações indígenas, que representam 11% da população, não possuem uma representação significativa na administração eleitoral. Embora as consultas para a revisão do Ato Indígena tenham sido retomadas, é ainda necessário fazer progressos no que respeita à inclusão dos ameríndios na administração eleitoral. No que concerne às disputas eleitorais, a ausência de uma Comissão de Serviço Judicial desde 2017 tem prejudicado as nomeações judiciais, complicando a resolução de contestações eleitorais. Não houve alterações nas disposições legais que pudessem agilizar os processos judiciais relacionados com disputas eleitorais.

Contagem e Observação Eleitoral (Recomendações 24 a 26). As recomendações sobre a contagem e a tabulação, que exigem procedimentos escritos claros e a publicação obrigatória dos resultados das assembleias de voto, recomendações 24 e 25, foram implementadas através da Lei de Alterações da Representação do Povo de 2022. Tanto a recomendação 24 como a 25 foram categorizadas como nível 4, o que significa que foram implementadas na íntegra, ou seja, que todos os aspetos da recomendação foram tidos em consideração na sua totalidade. Contudo, a recomendação para garantir o direito de acesso pleno aos processos eleitorais por parte dos observadores locais (recomendação 26) não avançou, mantendo o GECOM a discricionariedade sobre a acreditação.

Em suma, a Guiana enfrenta desafios significativos no seu caminho para a reforma eleitoral, apesar de ter registado alguns progressos pontuais. O quadro legal continua a

precisar de harmonização e de clareza, especialmente no que toca à integração de tratados internacionais e à consolidação da legislação eleitoral. A ausência de uma Comissão de Direitos Humanos, juntamente com a não incorporação de importantes instrumentos de direitos do Homem na legislação interna, evidencia lacunas críticas na proteção e garantia dos direitos fundamentais. No domínio da administração eleitoral, a reforma fundamental exige emendas constitucionais que necessitam do consenso político que ainda não se materializou. A inclusão representativa de diferentes sectores da sociedade na administração eleitoral permanece limitada, acentuando-se uma resistência à adaptação necessária em contextos polarizados. As recomendações para melhorar a educação dos eleitores e o registo de eleitores indicam uma necessidade urgente de estratégias robustas e integradas, especialmente em áreas rurais e indígenas. A provisão contínua para o registo de eleitores é um desenvolvimento positivo, mas não elimina a necessidade de um consenso político para uma reforma abrangente. A falta de progresso nas reformas do ambiente de campanha e no financiamento político continua a colocar em risco a equidade eleitoral, enquanto as reformas dos média e das redes sociais permanecem insuficientemente abordadas, prejudicando a transparência e a responsabilização. No que toca à participação das mulheres e pessoas com deficiência, é necessário garantir que as estruturas legais e práticas promovem verdadeiramente a inclusão e a representação adequadas. A inclusão de minorias, como as populações indígenas, na administração eleitoral requer atenção prioritária, e as disputas eleitorais necessitam de um sistema judicial eficaz para assegurar uma resolução justa e célere das contestações. As reformas na contagem e observação eleitoral através da modificação legal são passos positivos, mas é essencial que os observadores locais tenham direito garantido de acesso sem restrições.

4.2.5 Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político da Guiana

A implementação das recomendações da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE UE) pode ter um impacto substancial sobre o Edifício Político da Guiana. Este edifício, composto por instituições fundamentais como a Assembleia Nacional, o Governo, o Presidente da República ou a Oposição, é essencial para sustentar a governação democrática e a integração de práticas políticas justas e transparentes no país.

Uma análise inicial revela que apenas duas das 26 recomendações foram totalmente implementadas (categoria 4), refletindo um progresso limitado no reforço das instituições

políticas. Especificamente, estas implementações envolvem melhorias nos procedimentos de contagem e de tabulação eleitoral, as quais são cruciais para assegurar a transparência e a integridade do processo eleitoral. Estas medidas, ao serem adotadas na íntegra, promovem a confiança no sistema eleitoral e garantem que os resultados refletem de forma justa a vontade do eleitorado, fortalecendo assim a legitimidade do Governo e da Assembleia Nacional.

No entanto, a resistência continuada à implementação da maioria das recomendações (categoria 1, envolvendo 73%) sugere um imobilismo que compromete a evolução democrática da Guiana. As recomendações relacionadas com a revisão do quadro jurídico destacam a necessidade de harmonização das leis eleitorais e a integração de tratados internacionais de direitos humanos, o que poderia estabelecer uma base legal mais coerente e robusta. A falta de progresso nesta área reforça a complexidade e a fragmentação legislativa, limitando a eficácia do Parlamento na criação de leis que assegurem a equidade e a justiça eleitorais.

A Administração Eleitoral, especialmente através da Comissão Eleitoral da Guiana (GECOM), enfrentou desafios na plena implementação das recomendações, demasiadas vezes influenciadas por interesses políticos polarizados. A implementação em curso para reformular a composição do GECOM (categoria 2) visa garantir uma representação mais inclusiva da sociedade guianense, promovendo uma administração eleitoral que reflita melhor a diversidade do país. No entanto, a necessidade de consenso político para emendas constitucionais continua a ser um obstáculo significativo.

Além disso, a falta de progresso em recomendações sobre a transparência no financiamento de campanhas e o uso de recursos estatais em contextos eleitorais ressalta um desequilíbrio que favorece o partido no poder e compromete a equidade nas competições políticas. O compromisso do Governo com a reforma do financiamento de campanha tem sido retórico, sem ações concretas, perpetuando um ambiente político onde o acesso desigual aos recursos influencia negativamente a competição justa e livre.

A recomendação sobre a produção de dados desagregados por género, visa facilitar uma maior participação das mulheres no parlamento, alinhando-se com os princípios da democracia inclusiva. Contudo, sem a implementação destas práticas, a representação feminina continua desproporcional face à sua proporção na população, limitando a eficácia do Edifício Político em refletir a diversidade da sociedade guianense.

Acresce que as recomendações relacionadas com a participação de minorias, como as populações indígenas, e a resolução de disputas eleitorais, tecem um panorama de desafios estruturais que ainda aguardam solução. A implementação de medidas legais e administrativas que promovam uma inclusão efetiva das minorias na administração eleitoral poderia assegurar uma representatividade mais equitativa.

Por último, a implementação das recomendações relativas à regulação dos média e das redes sociais é fundamental para assegurar a liberdade de expressão e a transparência no discurso público. A Autoridade de Radiodifusão da Guiana aumentou a sua capacidade de monitorização, mas a concretização das recomendações poderia reduzir significativamente a desinformação e promover um debate político mais saudável e informado.

Em conclusão, o impacto potencial da implementação abrangente das recomendações da MAE UE sobre o Edifício Político da Guiana é significativo. O fortalecimento das leis eleitorais, da transparência administrativa e da inclusão social detém a chave para um sistema político mais robusto e democrático. Contudo, a resistência atual e o fraco progresso destacam a necessidade urgente de compromisso político e vontade reformista para garantir uma governação que verdadeiramente espelhe os valores democráticos e os direitos de todos os cidadãos guianenses.

4.2.6 Caso de Estudo: Senegal

Sistema Eleitoral

Desde 1990, o sistema eleitoral do Senegal passou por várias reformas significativas que moldaram o seu atual processo democrático. No início dos anos 90, o Senegal vivia um período de transição política, com a abertura gradual do sistema político a outras forças além do Partido Socialista, que dominara a cena política desde a independência do país em 1960. Em 1991, reformas constitucionais estabeleceram um quadro mais inclusivo, permitindo maior pluralismo político e partidarismo.

A década de 2000 marcou um período de consolidação democrática, com a introdução de um sistema eleitoral misto. Esta modificação visou assegurar uma representação mais justa e equilibrada na Assembleia Nacional. Assim, os eleitores passaram a escolher parte dos seus representantes através de um sistema de representação proporcional e outra parte através de um sistema majoritário de maioria simples. Esta combinação foi concebida para equilibrar a representatividade dos partidos políticos a nível nacional com a escolha direta de representantes locais.

A eleição presidencial de 2000 foi um marco histórico, tendo representado uma transição pacífica de poder, o que evidenciou o amadurecimento democrático do Senegal. Este evento foi seguido pela implementação de novas reformas que reforçaram a governação democrática e a transparência eleitoral.

Ao longo dos últimos dez anos, o Senegal continuou a aperfeiçoar o seu sistema eleitoral, focando-se na integridade e na transparência do processo eleitoral. As reformas incluíram o fortalecimento das instituições eleitorais e a implementação de tecnologias para assegurar o correto registo e contagem dos votos. Com essas melhorias, o Senegal tem reforçado a confiança pública no processo eleitoral, garantindo eleições que são amplamente consideradas livres e justas pela comunidade internacional.

O Senegal utiliza um sistema eleitoral misto para as suas eleições legislativas, no qual combina elementos de representação proporcional e maioritária. Especificamente, a Assembleia Nacional do Senegal é composta por 165 lugares, dos quais 105 membros são eleitos através de representação proporcional em círculos eleitorais plurinominais, enquanto os 60 membros restantes são eleitos em círculos uninominais usando o sistema de maioria simples, ou “First Past The Post”. Este sistema procura equilibrar a representação proporcional dos partidos políticos com a eleição direta de candidatos individuais,

proporcionando uma representação tanto nacional como local no pleito legislativo. Adicionalmente, o Presidente do Senegal é eleito através de um sistema de duas voltas, onde um segundo turno é realizado caso nenhum candidato obtenha uma maioria absoluta na primeira volta.

O Relatório Final da MOE-UE ao Senegal (MOE-UE Senegal 2019, p. 12) dá um contexto do quadro jurídico muito completo, no qual se dá conta de que a Constituição daquele país o define como uma República laica, democrática e social, garantindo a igualdade legal a todos os cidadãos. Após uma revisão em 2016, ficou proibida qualquer alteração na forma republicana do Estado e nos detalhes relativos à eleição e mandato do Presidente, reduzindo ainda a duração do mandato presidencial de sete para cinco anos e limitando a reeleição a mandatos consecutivos. O Presidente, eleito por sufrágio universal direto, nomeia o Primeiro-Ministro e os ministros, podendo dissolver a Assembleia Nacional. Embora o poder legislativo resida principalmente na Assembleia Nacional, tanto o Presidente como o Primeiro-Ministro partilham a iniciativa legislativa e o poder de emenda, com o Executivo a dominar nesta área. O poder judicial é independente e inclui instituições como o Supremo Tribunal e o Conselho Constitucional, este último garantindo a regularidade das eleições.

Enquadramento: Contexto institucional e sociedade civil

Nas vésperas das eleições presidenciais de 2019 no Senegal, o contexto institucional e a sociedade civil encontravam-se num estado de complexidade e tensão notáveis. Após a realização da décima primeira eleição presidencial, onde o Presidente Macky Sall obteve uma maioria absoluta dos votos na primeira volta, o Senegal demonstrou, mais uma vez, a sua capacidade de conduzir um processo eleitoral de forma calma e geralmente transparente. Todavia, o ambiente pré-eleitoral foi marcado por um clima de desconfiança alimentado por episódios ocorridos durante as eleições legislativas de 2017 e aprofundado por declarações de figuras governamentais e divisões políticas internas.

Tal como referido no Relatório Final da MOE.UE ao Senegal (MOE-UE Senegal 2019, p. 15), o cenário político senegalês é, em grande medida, herdeiro da eleição presidencial de 2012, que introduziu Macky Sall no poder, à frente de uma ampla coligação, Benno Bokk Yakaar (BBY). Esta coligação consolidou-se ainda mais nas eleições legislativas de 2017, onde garantiu uma maioria expressiva, enquanto a oposição se

apresentava fragmentada e debilitada. As principais forças de oposição, enfraquecidas por divisões internas, sofreram uma erosão de confiança, agravada pela introdução da polémica lei do “parrainage-citoyen” em 2018, que instituiu um sistema de apadrinhamento para todos os candidatos, alvo de críticas tanto pela oposição como pela sociedade civil.

Institucionalmente, o Senegal ratificou vários instrumentos internacionais de direitos civis e políticos, embora não tenha ainda subscrito a Carta Africana da Democracia e da Boa Governança de 2007. Internamente, o quadro jurídico das eleições alinhava-se em grande parte com estas normas, mas apresentava falhas notáveis, como a falta de regulação do financiamento de campanhas, o que evidenciaria a necessidade de criar um mecanismo mais robusto que assegurasse a equidade e a transparência.

Em termos de participação política, a eleição de 2019 testemunhou a ausência de candidatos dos dois partidos históricos, o Partido Socialista (PS) e o Partido Democrático Senegalês (PDS), devido a condenações judiciais de figuras influentes⁹². Tal ausência sublinhou as tensões políticas e jurídicas presentes naquele país, enquanto destacou a fragilidade das alianças políticas face às dinâmicas judiciais (MOE-UE Senegal 2019, p. 12).

A sociedade civil no Senegal manteve-se ativa, apelando ao diálogo e à pacificação diante de uma campanha marcada por disparidades significativas nos recursos de campanha entre candidatos. As organizações da sociedade civil desempenharam um papel considerável na sensibilização dos eleitores, especialmente em áreas rurais, onde o acesso à informação tendia a ser mais limitado. Não obstante estes esforços, persistiram desafios significativos na sensibilização e participação política, especialmente entre jovens, mulheres e indivíduos com dificuldades de literacia.

Os meios de comunicação social, apesar de operarem num ambiente geralmente favorável à liberdade de imprensa, revelaram-se dispares na cobertura da campanha eleitoral, com algumas cadeias privadas a favorecerem abertamente a coligação presidencial. O Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual (CNRA), responsável por assegurar o cumprimento das disposições legais por parte dos media, optou frequentemente pelo diálogo em vez de sanções formais, comprometendo a igualdade de oportunidades mediáticas.

Em suma, o contexto pré-eleitoral de 2019 foi caracterizado por uma complexa interação entre instituições políticas, sociedade civil e ambiente mediático, refletindo tanto os progressos democráticos do Senegal como os desafios persistentes que o país enfrenta

⁹² Das quais se destacam Karim Wade e Khalifa Sall.

para consolidar a confiança pública e assegurar a justiça e transparência no processo eleitoral.

Enquadramento geral da MOE-UE no Senegal

A União Europeia enviou uma Missão de Observação Eleitoral (MOE UE) para o Senegal, com o acordo do Governo senegalês, para observar as eleições presidenciais de 2019. Esta foi a segunda missão de observação eleitoral da UE no país, depois de a primeira ter sido destacada em 2012 para acompanhar as eleições presidenciais. A Missão, que chegou a Dakar a 15 de janeiro, era constituída por uma equipa nuclear de nove analistas/peritos nos domínios eleitoral, político, jurídico, dos órgãos de comunicação social, dos parâmetros de observação e da coordenação dos observadores, bem como por uma equipa de logística e segurança. A Missão incluiu 28 observadores de longa duração (LTO), distribuídos pelas 14 regiões administrativas do Senegal, com a responsabilidade de efetuar o acompanhamento da fase pré-eleitoral e da campanha eleitoral, de distribuição dos cartões eleitorais, da preparação e do desenrolar do escrutínio e do apuramento dos resultados. Antes do escrutínio, foram reforçados por 56 outros observadores de curta duração (STO), bem como por diplomatas da União Europeia destacados em Dakar. Em 24 de fevereiro, dia do escrutínio, a MOE UE contava com um total de 126 observadores no terreno, provenientes de 27 Estados-Membros da União Europeia, bem como da Noruega, Suíça e Canadá para avaliar o conjunto do processo eleitoral à luz das normas regionais e internacionais em matéria de eleições democráticas e da legislação senegalesa. Uma delegação de cinco deputados do Parlamento Europeu também se juntou à Missão. No dia da votação, os observadores visitaram 701 assembleias de voto para acompanhar os procedimentos de abertura, votação e contagem. A MOE UE acompanhou a evolução pós-eleitoral.

No total, cerca de 5000 observadores foram acreditados (incluindo 4103 observadores senegaleses) pelo Ministério do Interior do Senegal. Estes foram agrupados em plataformas equipadas com um sistema eficaz de *feedback* da observação. O *Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Élections* (COSCE) apresentou recomendações resultantes da sua observação. O escrutínio foi igualmente observado pela CEDEAO e pela União Africana, bem como por equipas destacadas pela Embaixada dos Estados Unidos. O grande número de observadores da sociedade civil e dos candidatos contribuiu para a transparência e o bom desenrolar do ato eleitoral.

Tal com é referido pelo Relatório (MOE-UE Senegal 2019, p. 10), “A observação eleitoral nacional e internacional beneficia atualmente de um quadro jurídico que especifica os procedimentos de emissão de creditações. Contudo, o quadro jurídico é ainda inadequado em alguns aspetos. Em especial, não prevê a observação das fases de recenseamento eleitoral” facto que terá lançado suspeitas sobre a elaboração das listas de recenseamento eleitoral.

A votação foi avaliada de forma positiva em mais de 98% das assembleias de voto observadas. Os procedimentos foram geralmente respeitados, com exceção da verificação dos vestígios de tinta indelével, que não foi realizada de forma sistemática. Em algumas das assembleias de voto visitadas, os eleitores não conseguiram encontrar os seus nomes na lista de recenseamento, pelo que foram impedidos de votar. Uma instrução emitida pelo Ministério do Interior ao meio-dia do dia das eleições – com o objetivo de permitir a votação em assembleias de voto onde a lista continha o nome do eleitor, mas não tal como constava no seu cartão – aparentemente não foi aplicada ou foi apenas de forma extremamente limitada.

Globalmente, a contagem dos votos decorreu de forma transparente, ordenada e geralmente consensual, registando-se apenas algumas irregularidades. A lei não prevê o arquivamento dos boletins de voto utilizados e não utilizados, o que significa que não podem ser recontados. Uma vez terminada a votação, estes boletins de voto foram tratados de forma negligente, o que não constitui uma boa prática. Os observadores fizeram uma avaliação positiva da contagem dos votos, mas a sua execução revelou fraquezas, nomeadamente uma perda de informação entre os diferentes níveis de compilação dos resultados, em particular as observações efetuadas nos processos verbais.

Quadro de recomendações

Nº Recomendação	Área de Avaliação	Compromissos / Padrões Internacionais	Stakeholders Alvos
1	Quadro legal	Direito e oportunidade de votar Liberdade de discriminação	Parlamento Governo
2	Registro de eleitores	Direito e oportunidade de votar O Estado deve tomar medidas necessárias para efetivar os direitos	Governo Parlamento Nacional
3	Registro de eleitores	Transparência e acesso à informação	Parlamento Nacional Governo
4	Registro de eleitores	Direito e oportunidade de votar	Governo
5	Registro de eleitores	Direito e oportunidade de votar O Estado deve tomar medidas necessárias para efetivar os direitos	Governo
6	Registro de eleitores	Direito e oportunidade de votar O Estado deve tomar medidas necessárias para efetivar os direitos	Governo
7	Registro candidatos e partidos políticos	Direito e oportunidade de participar em assuntos públicos e ocupar cargos	Governo
8	Registro candidatos e partidos políticos	Direito e oportunidade de participar em assuntos públicos e ocupar cargos Voto secreto	Governo
9	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Parlamento Nacional Governo
10	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Governo
11	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Governo
12	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Governo
13	Financiamento de campanha	Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	Governo Partidos políticos
14	Financiamento de campanha	Transparência e acesso à informação	Governo Partidos políticos
15	Participação de mulheres	Liberdade de discriminação	Governo Parlamento Nacional Sociedade Civil Observatório Nacional para a Igualdade de Género
16	Participação de pessoas com deficiência	Direito e oportunidade de votar	Parlamento Nacional Atores públicos e privados
17	Votação, contagem e apuração	Transparência e acesso à informação Voto secreto	Parlamento Governo
18	Votação, contagem e apuração	Transparência e acesso à informação Voto secreto	Parlamento Governo
19	Votação, contagem e apuração	Transparência e acesso à informação Estado de direito	Parlamento Governo Administração local Tribunal de Recurso de Dakar Tribunais Ordinários de Justiça
20	Média	Liberdade de opinião e expressão	Parlamento Governo
21	Média	Liberdade de opinião e expressão	Parlamento Governo
22	Média	Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	Parlamento Governo Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual (CNRA)
23	Média	Liberdade de discriminação	Parlamento Governo Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual (CNRA)
24	Média	Liberdade de opinião e expressão	Parlamento Governo
25	Média	Transparência e acesso à informação	Parlamento Governo
26	Sociedade Civil	Transparência e acesso à informação	Governo Doadores

O quadro de recomendações 5.1.3.4., *supra*, possibilita verificar que a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia enviada ao Senegal durante o ato eleitoral de 24 de fevereiro de 2019 resultou num total de 26 recomendações dirigidas a vários destinatários do sistema político e da sociedade civil senegalesa. As mesmas foram exaradas no Relatório Final da MOE-UE, publicado em fevereiro de 2019 (MOE-UE SENEGAL 2019), do qual foram extraídas para o vertente trabalho.

Contextualização, instituições destinatárias e detalhes das Recomendações efetuadas pela MOE

Quadro Legal

Recomendação 1. Garantir a inclusão do eleitorado através da revisão de certas exclusões. Recomenda-se que seja previsto um período de retirada do direito de voto proporcional à duração da pena. Recomenda-se a revogação da retirada automática do direito de voto no caso dos adultos incapazes.

Contexto: O gozo do direito de voto está sujeito a exclusões relacionadas nomeadamente com condenações penais ou com o facto de se estar declarado incapaz. Para os condenados, exceto em casos expressos de amnistia, reabilitação e condenações leves, a perda do direito de voto ocorre sem limitação de tempo. Retirar o direito de voto aos cidadãos com deficiência mental não deveria ser automático, mas antes sujeito à apreciação de um tribunal.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: (i) Direito de voto. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), art. 25: “Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade [...] sem restrições irrazoáveis [...] b) De votar e de ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto, assegurando a expressão livre da vontade dos eleitores”; Observação Geral nº 25 §14: “Se o facto de ter sido condenado por uma infração é um motivo para a privação do direito de voto, o período durante o qual a interdição se aplica deveria estar relacionado com a infração e a sentença”. (ii) Não-discriminação. PIDCP, art. 26: “Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a uma proteção igual e eficaz da lei. A este respeito, a lei deve proibir toda a discriminação e garantir a todas as pessoas uma proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação, nomeadamente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política e outras opiniões, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação”. (iii) Comité dos Direitos Humanos, CCPR/C/BLZ/CO/1: “O Estado parte deve rever a sua legislação de forma a garantir que esta não resulte numa discriminação contra pessoas com deficiência mental, intelectual ou psicossocial, ao recusar-lhes o direito de votar ou de se inscrever nos cadernos eleitorais, com base em critérios que são desproporcionados ou sem relação razoável e objetiva com a sua capacidade de votar”.

Registo Eleitoral.

Recomendação 2. “Facilitar o recenseamento eleitoral / não impor condições excessivas ao recenseamento. Independentemente do tipo de eleição, recomenda-se que os períodos excepcionais de revisão sejam suficientemente longos para permitir que o maior número possível de cidadãos solicite a inscrição ou a alteração dos dados eleitorais constantes do cartão. Não deve ser possível derrogar por decreto o prazo de recurso (20 dias após a publicação das listas provisórias). A duração desta publicação deve ser especificada na lei e ser a mesma para todos os tipos de revisão. Deverá ser precedida e acompanhada de uma campanha de informação e sensibilização dos eleitores. Recomenda-se que sejam tomadas medidas para limitar o número de cartões CEDEAO/Eleitorais a reemitir em cada ano eleitoral na sequência de alterações do mapa eleitoral.

Contexto: Revisões excepcionais demasiado curtas (tendência observada desde 2013). Continua a existir um grande número de cidadãos senegaleses, nomeadamente na faixa etária dos 18-23 anos, que não estão inscritos nos cadernos eleitorais. Os cadernos eleitorais provisórios não são consultados por um número demasiado elevado de eleitores e a duração da sua publicação não é especificada na lei. Um número potencialmente significativo de eleitores foi impedido de votar porque o seu cartão CEDEAO/Eleitor indicava a secção de voto errada.

Instituição responsável: Parlamento, Governo

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito de voto. (i) ACHPR, Artigo 13.1: “Todos os cidadãos têm o direito de participar livremente no governo do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos, de acordo com as regras estabelecidas na lei”. (ii) PIDCP, artigo 2.2: “Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a tomar as disposições que lhes permitam, de acordo com os seus processos constitucionais e com as disposições do presente Pacto, adotar as medidas legislativas ou outras que tornem efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto e que ainda não estejam em vigor”. (iii) Artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos: “Todos os cidadãos têm o direito e a possibilidade de, sem as discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições injustificadas: (...) (b) Votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores;” (iv) Artigo 4.º do Protocolo da CEDEAO: “Cada Estado-Membro deve assegurar a criação de um sistema de registo civil

fiável e estável. Em cada Estado-Membro, deve ser criado um sistema central de registo civil.

Recomendação 3. “Tornar o registo eleitoral acessível em qualquer altura. Recomenda-se a alteração do nº 7 do artigo L.11 do Código Eleitoral, a fim de conceder aos partidos políticos e às entidades que agrupam candidatos independentes um direito de acesso, a qualquer momento e a expensas próprias (desde que essas despesas se limitem ao custo de reprodução), aos dados constantes dos cadernos eleitorais, na condição de se comprometerem por escrito a não os utilizar para fins comerciais. Recomenda-se que o mapa eleitoral seja tornado público o mais cedo possível antes do dia do escrutínio, a fim de facilitar a distribuição e a retirada de cópias para os eleitores que sejam afetados por eventuais alterações do mapa eleitoral e de permitir que os candidatos comecem a recolher patrocínios com base num registo eleitoral atualizado”.

Contexto: Acessibilidade dos cadernos eleitorais atualizados apenas 15 dias antes da data da eleição (artigo 11.º, n.º 7), com várias implicações negativas para a recolha de patrocínios. Publicação do novo mapa eleitoral 30 dias antes da data do escrutínio, com implicações negativas nomeadamente no que respeita aos prazos de informação e de recolha dos mapas pelos eleitores “deslocados”.

Instituição responsável: Parlamento, Governo

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) CEDEAO, Protocolo Adicional sobre a Democracia e a Boa Governação, artigo 5.º: “Os cadernos eleitorais são elaborados de forma transparente e fiável, com a participação dos partidos políticos e dos eleitores, que os podem consultar se necessário”. (ii) Código Eleitoral: Artigo L.47: “qualquer eleitor pode obter uma cópia e uma comunicação, a suas expensas”; Artigo R.46: “qualquer eleitor que, nos termos do artigo L.47, receba uma cópia de um caderno eleitoral deve comprometer-se previamente, por escrito, a não a utilizar para fins comerciais”; Artigo R.44: “No final das operações [de revisão], o ministro responsável pelas eleições elabora e publica a lista definitiva dos eleitores por todos os meios de comunicação disponíveis. Uma cópia desta lista é enviada à CENA.

Recomendação 4. “Aumentar a fiabilidade dos cadernos eleitorais. Tendo em vista futuras revisões dos cadernos eleitorais, recomenda-se que os procedimentos de emissão de certidões de nascimento e de atestados de residência sejam mais seguros e que sejam tomadas medidas para garantir que as certidões de óbito e as autorizações de inumação incluam dados sobre o estado civil que permitam a identificação dos eleitores falecidos”.

Contexto: A necessidade de atualizar o registo dos documentos do estado civil utilizados para a inscrição nos cadernos eleitorais. A supressão de pessoas falecidas continua a ser uma preocupação. A revisão excecional de 2018 apenas registou um total de 130 supressões no Senegal e no estrangeiro. Inúmeros erros materiais e outros problemas que afetam a fiabilidade dos cadernos eleitorais.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito de Voto. (i) CEDEAO, Protocolo Adicional sobre a Democracia e a Boa Governança, artigo 5.º: “Os cadernos eleitorais são elaborados de forma transparente e fiável, com a participação dos partidos políticos e dos eleitores, que os podem consultar se necessário”.

Recomendação 5. “Reforçar a eficácia das comissões de distribuição dos cartões da CEDEAO/Eleitorais. As comissões administrativas responsáveis pela distribuição dos cartões devem dispor dos mesmos instrumentos e do mesmo acesso às bases de dados de que dispõe a administração, para que possam verificar em tempo real os dados relativos aos levantamentos dos cartões e fornecer informações aos eleitores que não sabem onde levantar os seus cartões. Os registos de distribuição e recolha devem ser informatizados”.

Contexto: Comissões administrativas encarregadas da distribuição dos cartões CEDEAO/Eleitor privadas dos meios de informação indispensáveis ao cumprimento das suas tarefas, que deveriam incluir a possibilidade de orientar os eleitores.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de votar e o Estado deve tomar as medidas necessárias para tornar efetivos os direitos. (i) ACHPR, Artigo 13.1: “Todos os cidadãos têm o direito de participar livremente na condução dos assuntos públicos do seu país, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos, de acordo com as regras estabelecidas por lei”. (ii) PIDCP, artigo

25.º: “Todos os cidadãos têm o direito e a possibilidade, sem as discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições injustificadas: (...) (b) De votar e de ser eleitos em eleições periódicas autênticas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores;”. (iii) Comentário Geral 25 §11: “Os Estados devem tomar medidas efetivas para garantir que todas as pessoas elegíveis para votar tenham a oportunidade de exercer este direito. Quando for necessário o recenseamento eleitoral, este deve ser facilitado e não deve haver obstáculos irrazoáveis ao recenseamento.” (iv) PIDCP, Artigo 2.2: “Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a tomar as medidas necessárias, de acordo com os seus processos constitucionais e com as disposições do presente Pacto, para adotar as medidas legislativas ou outras que possam ser necessárias para tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto que ainda não estejam em vigor.

Recomendação 6. “Garantir a rastreabilidade das operações de distribuição dos cartões da CEDEAO/Eleitor. A distribuição dos cartões CEDEAO/Eleitor fora dos períodos em que é efetuada pelas comissões administrativas previstas no artigo L.54 deve satisfazer requisitos de rastreabilidade mais elevados do que os aplicáveis à distribuição de cartões sem dados eleitorais. Deverá ser criado um sistema que tenha em conta os seguintes parâmetros:

- Os registos de distribuição e de retirada dos cartões CEDEAO/Eleitor devem poder ser consultados a qualquer momento a partir de uma base de dados centralizada (com diferentes níveis de acesso)
- As declarações devem ser publicadas a intervalos regulares durante e fora dos períodos de reunião das comissões administrativas de distribuição;
- Estes mapas devem estabelecer uma distinção entre os diferentes motivos de emissão e de reemissão de cartões (incluindo os novos registos) e entre os cartões a produzir, os cartões produzidos, os cartões distribuídos e os cartões retirados, por comuna, departamento e região.

Contexto: Falta de rastreabilidade das operações de distribuição e de retirada dos cartões CEDEAO/Eleitor.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de votar e o Estado deve tomar as medidas necessárias para tornar efetivos os direitos. (iguais aos da Recomendação 5).

Registo de candidatos e Partidos políticos.

Recomendação 7. “Não impor condições abusivas ao exercício do direito de elegibilidade.

1. Recomenda-se a realização de um debate global sobre a oportunidade de manter o sistema de patrocínio dos cidadãos na sua forma atual (regras, critérios de validação, métodos de verificação, instituição responsável pela verificação das listas de patrocinadores) para todos os tipos de eleições, tendo em conta os condicionalismos e dificuldades observados durante as eleições presidenciais. Estas reflexões deverão ser efetuadas num quadro de concertação com a oposição e a sociedade civil.

2. Com base neste debate, recomenda-se que o procedimento de apresentação e verificação das listas de patrocinadores, os motivos de invalidação que não podem ser retificados e os métodos de verificação das listas de patrocinadores sejam especificados por regulamento, e que a presença dos representantes dos candidatos e dos seus procuradores nas sessões de verificação seja tornada obrigatória.

3. Recomenda-se que seja suprimida a obrigação do Conselho Constitucional de examinar as candidaturas presidenciais pela ordem da sua apresentação, uma vez que este critério não permite determinar a representatividade de uma candidatura. Os apoios múltiplos devem ser deduzidos de todas as listas, independentemente da ordem de apresentação das mesmas.

4. Recomenda-se o aumento dos prazos para a verificação das listas de padrinhos e para a regularização da situação dos potenciais candidatos inicialmente rejeitados, bem como o reforço da transparência dos mecanismos de verificação dos padrinhos, incluindo as assinaturas.

Contexto: 1. Dificuldades e controvérsias ligadas à adoção e aplicação do sistema de patrocínio dos cidadãos; 2. A importância de consolidar todas as disposições relevantes em regulamentos; 3. O critério da ordem de apresentação para a apreciação das listas de apadrinhamento fere o princípio da igualdade entre candidatos e é injustificável face ao critério da representatividade, que é a própria justificação do sistema de apadrinhamento

cidadão; 4. Os prazos são demasiado curtos, quer para a verificação das listas de promotores, quer para a regularização das listas rejeitadas.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito de ser eleito. (i) PIDCP, artigo 25.º: “Todos os cidadãos têm o direito e a oportunidade, sem qualquer discriminação, tal como referido no artigo 2.º, e sem restrições irrazoáveis: (...) (b) De votar e de ser eleito em eleições periódicas genuínas, que se realizarão por sufrágio universal e igual e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores;” (ii) Comentário Geral 2, §15: “quaisquer restrições ao direito de se apresentar como candidato, tais como idades mínimas, devem ser baseadas em critérios objetivos e razoáveis.” (iii) Comentário Geral 25, §17: “qualquer condição que exija um número mínimo de apoiantes da candidatura deve ser razoável e não deve servir de obstáculo à candidatura”.

Recomendação 8. “Não impor condições irrazoáveis ao exercício do direito de elegibilidade nas eleições locais e proteger o sigilo do voto. Recomenda-se a revogação das disposições relativas ao patrocínio dos cidadãos (*parrainages-citoyens*)⁹³ nas eleições locais (autárquicas e departamentais). Com efeito, a questão da representatividade não se coloca da mesma forma que nas eleições nacionais e o patrocínio dos cidadãos a esta escala corre o risco de violar os direitos políticos fundamentais.

Contexto: Inaplicabilidade do sistema de patrocínio dos cidadãos no caso das eleições autárquicas e riscos elevados em termos de sigilo do voto e de verificação dos patrocínios. O recurso ao apadrinhamento dos cidadãos (até 1,5% do eleitorado do município) põe em causa o sigilo do voto quando a recolha e a verificação são efetuadas em municípios pouco povoados e pode dar origem a uma forma de coação ou de intimidação dos eleitores. Por último, o número potencialmente elevado de listas de candidatos torna praticamente impossível a verificação das assinaturas no prazo de 48 horas.

Instituição responsável: Governo.

⁹³ No âmbito das eleições senegalesas, as listas de “*parrainages-citoyen*” (patrocínio de cidadãos ou apadrinhamento cidadão) constituíram um procedimento legal que requeria que os candidatos obtivessem um número mínimo de assinaturas de apoio de cidadãos eleitores para validar suas candidaturas. Este mecanismo, supostamente, serviria como uma filtragem inicial, garantindo que apenas candidatos com apoio substancial e disperso entre pelo menos metade das regiões do país pudessem concorrer. Na sua essência as listas de *parrainage* visariam assegurar que cada candidato possuiria um suporte mínimo e disperso, refletindo um empenho das bases eleitorais antes mesmo do sufrágio.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito de ser eleito. Sigilo do voto. (i) PIDCP, artigo 25.º: “Todos os cidadãos têm o direito e a possibilidade, sem as discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições injustificadas: (...) (b) De votar e de ser eleitos em eleições periódicas autênticas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores;” (ii) Comentário Geral 25, §20: “Os Estados devem tomar medidas para garantir o carácter secreto do processo eleitoral (...). Isto pressupõe que os cidadãos sejam protegidos contra qualquer forma de coação ou obrigação de revelar as suas intenções de voto...”.

Administração eleitoral.

Recomendação 9. “Garantir a neutralidade do organismo responsável pelo controlo do processo eleitoral.

1. Recomenda-se que o mandato dos membros da CENA, tal como fixado na lei, seja respeitado na prática, de modo a garantir a sua independência durante o seu mandato.
2. Recomenda-se a revisão do modo de nomeação dos membros da CENA de forma que pelo menos uma fração deles seja nomeada sob proposta de outras instituições que não as do poder executivo único. O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário-Geral da CENA devem ser nomeados pelos seus pares.
3. Recomenda-se que os presidentes do CEDA e do DECENA sejam nomeados oficialmente”.

Contexto: 1. Violação do n.º 3 do artigo L.7, que estipula que os membros da ANEC são nomeados por um período de 6 anos. Alguns membros estão em funções há mais de 6 anos; 2. A composição da CENA fica ao critério exclusivo do Presidente da República; 3. Não cumprimento do artigo relativo à parte regulamentar do Código Eleitoral (nomeação dos membros do CEDA).

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições justas que reflitam a livre expressão da vontade do eleitorado. (i) Comentário Geral 25, §10: “Deverá ser criada uma autoridade eleitoral independente para supervisionar o processo eleitoral e garantir que este seja conduzido em condições de justiça e imparcialidade, em

conformidade com as leis estabelecidas que sejam compatíveis com o Pacto”. (ii) Protocolo da CEDEAO, artigo 3.º: “Os órgãos eleitorais devem ser independentes e/ou neutros e ter a confiança dos atores e protagonistas políticos. Se necessário, uma consulta nacional adequada deverá determinar a natureza e a forma desses órgãos”.

Recomendação 10. “Garanta a eficácia do órgão encarregado de supervisionar o processo eleitoral. Recomenda-se que a CENA disponha de financiamento suficiente para realizar todas as tarefas que lhe são atribuídas ao abrigo do Código Eleitoral e que os fundos que lhe são atribuídos sejam libertados atempadamente”.

Contexto: Disponibilização tardia dos fundos afetados à CENA e aos CEDA e insuficiência da dotação financeira global.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições justas que reflitam a livre expressão da vontade do eleitorado. (Igual à Recomendação 9)

Recomendação 11. “Garantir o papel do organismo encarregado da supervisão do processo eleitoral no que diz respeito à distribuição dos cartões CEDEAO/Eleitor. Recomenda-se que a CENA supervisione todas as operações de distribuição dos cartões CEDEAO/Eleitor durante e fora do período eleitoral, e que torne públicas as informações recolhidas no exercício da sua função de supervisão, nomeadamente os registos de distribuição e de retirada dos cartões.

Contexto: Distribuição de cartões de eleitor sem supervisão da CENA fora dos períodos de registo e distribuição pré-eleitorais.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições justas que reflitam a livre expressão da vontade do eleitorado. (Igual à Recomendação 9 e 10)

Recomendação 12. “Reforçar e clarificar o papel dos comités eleitorais. Recomenda-se que o modo de funcionamento dos comités eleitorais previstos no artigo L.65 seja regulamentado

de modo a permitir-lhes desempenhar plenamente o seu papel consultivo, nomeadamente na definição do mapa eleitoral. Recomenda-se que a frequência das suas reuniões seja estritamente definida no Código Eleitoral e que os resultados dos trabalhos de cada reunião destes comités sejam tornados públicos”.

Contexto: Falta de uniformidade na frequência e no funcionamento das comissões eleitorais, bem como no exercício efetivo das suas prerrogativas.

Instituição responsável: Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições justas que reflitam a livre expressão da vontade do eleitorado. (Igual à Recomendação 9, 10 e 11)

Financiamento eleitoral.

Recomendação 13. “Garantir a igualdade de condições entre os candidatos e aumentar a transparência do financiamento político.

1. No âmbito de uma consulta mais ampla sobre a legislação relativa aos partidos políticos, recomenda-se que se preveja a criação de um sistema de financiamento público dos partidos políticos, juntamente com um mecanismo de controlo das despesas, incluindo as despesas eleitorais.
2. Recomenda-se a adoção de um quadro jurídico que regule o financiamento das campanhas eleitorais, prevendo, nomeadamente, um limite máximo para as despesas dos candidatos, dos partidos políticos e das coligações.
3. Recomenda-se que os candidatos, partidos e/ou coligações políticas apresentem relatórios financeiros pormenorizados a uma instituição independente dotada de poderes e meios suficientes para cumprir o seu mandato. A publicação destes relatórios deve ser assegurada num prazo razoável”.

Contexto: Não existe um sistema de financiamento público dos partidos políticos. A lei não prevê mecanismos de financiamento ou limites de gastos durante as campanhas eleitorais conduzidas pelos partidos políticos ou coligações ou pelos seus candidatos, nem prevê mecanismos de controlo das despesas durante as campanhas eleitorais.

Instituição responsável: Governo, Partidos políticos.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Não existe um sistema de financiamento público dos partidos políticos. A lei não prevê mecanismos de financiamento ou limites de gastos durante a campanha eleitoral conduzida pelos partidos políticos ou coligações ou pelos seus candidatos, nem prevê mecanismos de controlo dos gastos durante a campanha eleitoral.

Recomendação 14. “Prevenir a utilização abusiva dos recursos públicos durante as campanhas eleitorais. Recomenda-se que as noções de ‘bens ou meios públicos’ sejam definidas com maior precisão e que seja prevista a possibilidade de apresentar uma queixa por abuso de recursos administrativos”.

Contexto: Embora o Código Eleitoral proíba a utilização de bens ou recursos públicos para fins de campanha, o arsenal legislativo é fraco em termos de prevenção de abusos.

Instituição responsável: Governo, Partidos políticos.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção 2005 (ratificada em 2005). (i) Artigo 7.3: “Cada Estado Parte deverá igualmente considerar a adoção de medidas legislativas e administrativas adequadas, coerentes com os objetivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, para aumentar a transparência do financiamento das candidaturas a cargos públicos eletivos e, se for caso disso, do financiamento dos partidos políticos”).

Participação das mulheres.

Recomendação 15. “Melhorar a participação das mulheres na vida pública. Recomenda-se o reforço do papel das mulheres na vida pública e política, nomeadamente através de programas de apoio e formação para as mulheres eleitas e candidatas”.

Contexto: Apesar de uma boa representação das mulheres entre os eleitos, graças à lei da paridade, estas têm dificuldade em afirmar-se nos diferentes níveis da sociedade, em participar no debate público e em desempenhar um papel ativo nos trabalhos parlamentares.

Instituição responsável: Governo, Assembleia Nacional, Observatório Nacional da Paridade, Sociedade civil.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Não-discriminação. Paridade entre homens e mulheres na tomada de decisões políticas. Convenção de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. (i) Art. 4.º: “A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais temporárias destinadas a acelerar a igualdade de facto entre homens e mulheres não é considerada discriminação”. (ii) Art. 7.º: “Os Estados Partes adotam todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país.” (iii) Protocolo à CADHP sobre os Direitos das Mulheres, Art. 9: “1. Os Estados empreenderão ações positivas específicas para promover a governação participativa e a igualdade de participação das mulheres na vida política dos seus países, através de ações afirmativas e de legislação nacional e de outras medidas para assegurar que: (...) c) as mulheres sejam parceiras iguais aos homens a todos os níveis da conceção e execução das políticas e programas governamentais de desenvolvimento. 2. Os Estados assegurarão uma representação e uma participação acrescidas, significativas e efetivas das mulheres a todos os níveis da tomada de decisões”.

Participação de pessoas com deficiência.

Recomendação 16. “Garantir o acesso ao voto das pessoas com deficiência. Recomenda-se que as pessoas com deficiência motora sejam autorizadas a identificar a sua deficiência quando se inscrevem para votar, para que possam ser afetadas a uma secção de voto acessível. Recomenda-se que a Lei da Orientação Social de 2010 seja promovida e aplicada para garantir que as pessoas com deficiência possam participar efetivamente na vida pública e política”.

Contexto: Embora a lei sobre a orientação para deficientes tenha sido adotada em 2010, registaram-se poucos progressos notáveis neste domínio. A quota legal de 15% nos empregos do sector público e privado não foi aplicada e os locais abertos ao público, como as assembleias de voto, não foram adaptados às normas de acessibilidade.

Instituição responsável: Parlamento, Atores públicos e privados.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito de voto. Convenção de 2006 sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (i) Art. 29: “Os Estados Partes garantem às pessoas com deficiência o gozo dos direitos políticos e a oportunidade de os exercer em condições de igualdade com as demais pessoas (...), incluindo o direito e a oportunidade de votar e de ser eleito”.

Votação, contagem e apuramento.

Recomendação 17. “Reforçar a integridade e a transparência dos procedimentos de votação. Recomenda-se que os boletins de voto utilizados e não utilizados durante a votação sejam guardados para que os votos possam ser recontados, se necessário”.

Contexto: Constatação de negligência no que respeita aos boletins de voto não utilizados que não são conservados.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência. Voto secreto. (i) Comentário Geral n.º 25, §20: “Os Estados devem tomar medidas para garantir o carácter secreto do processo eleitoral (...). Isto implica que os cidadãos devem ser protegidos contra qualquer forma de coerção ou compulsão para revelar as suas intenções de voto ou em quem votaram, e contra qualquer interferência ilegal ou arbitrária no processo eleitoral de votação”. (ii) Protocolo da CEDEAO, artigo 6º: “A organização e a realização das eleições e a proclamação dos resultados devem ser transparentes”.

Recomendação 18. “Reforçar o carácter secreto do voto. Recomenda-se que, à luz dos debates já em curso sobre esta questão, seja considerada a possibilidade de introduzir o boletim de voto único a médio ou longo prazo, com um calendário suficientemente escalonado para permitir a aplicação de medidas de acompanhamento e de educação dos eleitores, a fim de facilitar a transição de um sistema para outro”.

Contexto: Riscos de compra de votos, condicionalismos financeiros e os vários inconvenientes inerentes ao sistema de boletins de voto múltiplos.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes:
Transparência. Voto secreto. (Igual à Recomendação 17).

Recomendação 19. “Reforçar a transmissão das observações registadas nas atas de resultados (AR) e permitir eventuais recontagens.

1. Recomenda-se que as Comissões Departamentais de Recenseamento dos Votos (CDRV) sejam habilitadas a tratar as observações registadas nos protocolos de resultados e permitir que as CDRV solicitem eventuais recontagens, prevendo o arquivo dos boletins de voto.
2. Recomenda-se que os CDRV sejam equipados com projetores para que o tratamento informático dos dados possa ser observado por todos os membros e observadores”.

Contexto: A transmissão das observações entre os diferentes níveis do processo de contagem dos votos apresenta deficiências que não são totalmente controladas: As observações registadas nas atas de resultados (AR) das mesas de voto não são tratadas a nível departamental, mas apenas a nível nacional, o que torna esta tarefa difícil, se não impossível, dado o número de AR a tratar; Não está previsto o arquivo dos boletins de voto emitidos, o que impede qualquer recontagem; Nos CDRV, a introdução de dados é difícil de observar.

Instituição responsável: Governo, Parlamento, Administração Territorial, Tribunal de Recurso de Dakar e tribunais ordinários.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes:
Transparência. (i) PIDCP: Artigo 2.3: “Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a Assegurar que qualquer pessoa cujos direitos ou liberdades reconhecidas no presente Pacto tenham sido violados terá um recurso efetivo, não obstante a violação ter sido cometida por pessoas que atuem no exercício de funções oficiais” (ii) Protocolo da CEDEAO sobre Democracia e Boa Governança, Art.6: “A organização e a condução das eleições e o anúncio dos resultados devem ser transparentes”, Art.7: “Devem ser instituídos litígios eleitorais credíveis relativos à organização e condução das eleições e ao anúncio dos resultados”. (iii) Eleições justas / Estado de direito Comité dos Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral 25 do PIDCP: “Deve haver um controlo independente da votação e da contagem dos votos

e a possibilidade de recurso judicial ou outros procedimentos equivalentes, para que os eleitores tenham confiança na segurança do escrutínio e na contagem dos votos”.

Média

Recomendação 20. “Garantir a liberdade de expressão e reduzir as penas aplicáveis aos delitos de imprensa.

1. Recomenda-se a abolição do crime de injúria contra o Chefe de Estado.
2. Recomenda-se a supressão das penas privativas de liberdade por difamação, violação das condições de constituição de empresas jornalísticas e do exercício da profissão de jornalista.
3. Recomenda-se que estas penas sejam limitadas a sanções pecuniárias e administrativas em caso de responsabilidade comprovada do organismo de radiodifusão”.

Contexto: A ofensa ao Chefe de Estado e a difamação dão origem a penas privativas de liberdade que visam, em primeira instância, o divulgador (diretor de publicação) e, em seguida, o próprio autor. O novo Código da Imprensa mantém penas privativas de liberdade e alarga o seu âmbito de aplicação às novas disposições introduzidas que regem as condições de constituição de empresas de comunicação social e de exercício da profissão.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de expressão e de opinião. (i) Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, Caso Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso - N.º 004/2013, acórdão de 5 de dezembro de 2014, no qual o Tribunal declarou que a existência de penas privativas de liberdade por difamação na legislação do Estado demandado constituía uma violação do artigo 9.º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, bem como do artigo 66.º do Tratado Revisto da CEDEAO (liberdade de imprensa). (ii) Comité dos Direitos Humanos da ONU (CCPR), Comentário Geral 34 §38: “(...) o simples facto de as formas de expressão serem consideradas insultuosas para uma figura pública não é suficiente para justificar uma condenação penal, embora as figuras públicas também possam beneficiar das disposições do Pacto. Além disso, todas as figuras públicas, incluindo as que ocupam posições do mais alto poder político, como os Chefes de Estado ou de Governo, estão legitimamente expostas à crítica e à oposição política. (...) a lei não deve prever penas mais severas apenas devido à identidade da pessoa que pode ter sido visada. (...)” §47: “As leis sobre difamação devem ser cuidadosamente

concebidas para garantir que satisfazem o critério de necessidade estabelecido no n.º 3 e não servem, na prática, para sufocar a liberdade de expressão. (...). Pelo menos no caso de comentários sobre figuras públicas, deve ter-se o cuidado de evitar que a publicação de declarações falsas, mas sem malícia, constitua uma infração penal ou seja contrária à lei. (...). Os Estados Partes devem considerar a possibilidade de descriminalizar a difamação e, em todos os casos, a aplicação do direito penal deve limitar-se aos casos mais graves e a prisão nunca é uma pena adequada”.

Recomendação 21. “Garantir e proteger o acesso à Internet e, através dela, à informação. Recomenda-se que sejam clarificadas e especificadas as condições que justificam a intervenção da entidade reguladora e dos prestadores de serviços no tráfego Internet”.

Contexto: O novo Código das Comunicações Eletrónicas, embora proteja a neutralidade da rede nos artigos 25.º e 26.º, introduz exceções no artigo 27.º que permitirão à entidade reguladora e aos fornecedores de serviços de Internet exercerem um poder discricionário excessivo, nomeadamente através de eventuais intervenções no acesso à Internet, conduzindo a uma possível restrição do acesso à informação.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de expressão e de opinião. (i) Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas (CCPR), Comentário Geral n.º 34 §43: “Quaisquer restrições impostas ao funcionamento de páginas de internet, blogues e qualquer outro sistema de divulgação de informações através da Internet, de meios eletrónicos ou outros, incluindo sistemas de apoio relacionados com esses meios de comunicação, tais como fornecedores de serviços Internet ou motores de busca, só são legais na medida em que sejam compatíveis com o n.º 3. (...)”. O n.º 3 estabelece condições específicas e só nestas condições podem ser impostas restrições: as restrições devem ser “prescritas por lei” (...) e devem satisfazer os critérios estritos da necessidade e da proporcionalidade. Não são permitidas restrições por motivos não especificados no n.º 3, mesmo que tais motivos justifiquem restrições a outros direitos protegidos pelo Pacto. As restrições devem ser aplicadas exclusivamente para os fins para os quais foram prescritas e devem estar diretamente relacionadas com o objetivo específico em que se baseiam.

Recomendação 22. “Garantir a neutralidade e a eficácia do controlo exercido pelo organismo responsável pela supervisão de todos os meios de comunicação social durante o período eleitoral.

1. A fim de garantir a independência efetiva da entidade reguladora, recomenda-se que seja considerada a possibilidade de rever o procedimento de nomeação do presidente e dos membros da CNRA.

2. A fim de garantir a transparência das atividades da entidade reguladora, recomenda-se que se assegure a publicação de informações sobre a sua composição, nomeadamente no seu *site*, e que, durante os períodos eleitorais, se publiquem regularmente os relatórios de acompanhamento dos meios de comunicação social, as infrações detetadas, as decisões, bem como os comunicados de imprensa da CNRA.

Contexto: O Presidente e os membros do Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual (CNRA) são nomeados pelo Presidente da República. A lista dos membros do CNRA e as suas datas de nomeação não são publicadas na página Web do organismo regulador. Durante o período eleitoral, o CNRA não publicou quaisquer relatórios sobre o seu controlo dos meios de comunicação social, informações sobre as infrações detetadas, nem os seus comunicados de imprensa. A inação do CNRA em relação a numerosas infrações, em especial relativas a violações da proibição da publicidade política, conduziu a violações das condições de igualdade e de equidade entre os candidatos, previstas no Código Eleitoral.

Instituição responsável: Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual (CNRA), Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Equidade da campanha. Transparência e acesso à informação. (i) Carta Africana da Democracia, das Eleições e da Governação (ACDEG), Artigo 17: “(...) 3. Assegurar que os partidos e candidatos que participam nas eleições tenham acesso em igualdade de circunstâncias aos meios de comunicação social do Estado durante as eleições”.

Recomendação 23. “Garantir a igualdade de tratamento dos candidatos e a transparência da campanha eleitoral.

1. A fim de garantir condições de igualdade entre os candidatos durante a campanha eleitoral, recomenda-se que seja assegurado o respeito pela proibição da publicidade política em todos os meios de comunicação social, prevista no Código Eleitoral.
2. Caso o legislador decida rever esta disposição, nomeadamente no âmbito de um quadro legal de controlo das despesas de campanha, recomenda-se a introdução de critérios de difusão, tais como a aplicação das mesmas taxas a todos os candidatos, a não discriminação entre candidatos na compra de espaço de propaganda nos meios de comunicação social e a obrigação de indicar claramente a natureza publicitária da mensagem. As taxas aplicadas devem ser tornadas públicas.

Contexto: Durante a campanha eleitoral, vários meios de comunicação de radiodifusão e *sites* de notícias não cumpriram a proibição de aceitar e transmitir qualquer forma de publicidade comercial para fins de propaganda eleitoral (Art. L.61 do Código Eleitoral). Estas violações foram toleradas pela autoridade reguladora e beneficiaram os candidatos e as coligações com maiores recursos financeiros, apesar do objetivo do Código Eleitoral em garantir a igualdade de condições entre os candidatos neste sector.

Instituição responsável: Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual (CNRA), Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Não-discriminação. (i) Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR), Artigo 13: “(...) 2. Todos os cidadãos devem ter o mesmo direito de acesso aos serviços públicos nos seus países”. (ii) Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), Artigo 25: “Todos os cidadãos têm o direito e a possibilidade, sem qualquer das discriminações referidas no artigo 2º e sem restrições injustificadas: (...) de aceder, em condições gerais de igualdade, à função pública do seu país”.

Recomendação 24. “Garantir o direito de emitir e receber informação: Recomenda-se a reforma do quadro legal e regulamentar que rege as rádios comunitárias, permitindo-lhes desempenhar o seu papel de informação das comunidades locais e ter acesso a recursos públicos e/ou privados que garantam a sua viabilidade económica”.

Contexto: As rádios comunitárias são consideradas a principal fonte de informação a nível local e desempenham um papel importante na disseminação de informação nas várias línguas nacionais. No entanto, o quadro legal das rádios comunitárias proíbe-as de lidar com

informação política e de vender espaço publicitário. Na prática, estas disposições não são frequentemente respeitadas pelas estações de rádio comunitárias, nem são sancionadas pela autoridade reguladora.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de expressão e de opinião. (i) Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP), artigo 9: “Todas as pessoas têm o direito à informação”. (ii) Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas (CCPR), Comentário Geral 34, §13: “A existência de uma imprensa e de outros meios de comunicação social livres, sem censura e sem restrições é essencial em qualquer sociedade para garantir a liberdade de opinião e de expressão e o exercício de outros direitos consagrados no Pacto. É uma das pedras angulares de uma sociedade democrática. (...) A livre comunicação de informações e ideias sobre questões públicas e políticas entre cidadãos, candidatos e representantes eleitos é essencial. Para tal, é necessária uma imprensa e outros meios de comunicação social livres, capazes de comentar qualquer questão pública sem censura ou restrição e de informar a opinião pública”. (iii) Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), Artigo 19(2): “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda a natureza, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”. (iv) Comité dos Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral 25, §12: “A livre comunicação de informações e ideias relativas a assuntos públicos e políticos entre cidadãos, candidatos e representantes eleitos é essencial para o pleno exercício dos direitos garantidos no artigo. Isto requer uma imprensa e outros meios de comunicação social livres, aptos a comentar qualquer questão pública sem censura ou restrição, e capazes de informar a opinião pública”.

Recomendação 25. “Garantir o direito de divulgar e receber informação: Recomenda-se que sejam consideradas medidas destinadas a reforçar e a clarificar as condições de publicação e de divulgação de sondagens de opinião, prevendo, nomeadamente, uma metodologia claramente definida, regulamentada e transparente, incluindo durante os períodos eleitorais”.

Contexto: A lei relativa às sondagens de opinião proíbe a publicação de sondagens políticas desde a convocação do órgão eleitoral até à publicação dos resultados finais. Além

disso, a lei não foi aplicada porque a Comissão Nacional de Sondagens de Opinião prevista, não foi criada.

Instituição responsável: Parlamento, Governo.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Acesso à informação. (i) Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), Artigo 9: “Todas as pessoas têm o direito à informação”. (ii) Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas (CCPR), Comentário Geral 34, §13: “A existência de uma imprensa e de outros meios de comunicação social livres, sem censura e sem restrições é essencial em qualquer sociedade para garantir a liberdade de opinião e de expressão e o exercício de outros direitos consagrados no Pacto. É uma das pedras angulares de uma sociedade democrática. O Pacto prevê o direito de os meios de comunicação social receberem informações que utilizam no exercício das suas funções. A livre comunicação de informações e ideias sobre questões públicas e políticas entre cidadãos, candidatos e representantes eleitos é essencial. Para tal, é necessária uma imprensa e outros meios de comunicação social livres, capazes de comentar qualquer questão pública sem censura ou restrição e de informar a opinião pública. O público tem também o direito correspondente de receber dos meios de comunicação social o fruto da sua atividade”.

Sociedade Civil.

Recomendação 26. “Apoiar as iniciativas da sociedade civil para promover a transparência e o bom funcionamento do processo eleitoral. Apoiar a participação da sociedade civil em atividades destinadas a reforçar a transparência e a integridade do processo eleitoral”.

Contexto: A forte participação da sociedade civil ao longo de todo o processo e no dia do escrutínio contribuiu para a transparência e para o bom desenrolar da votação.

Instituição responsável: Governo, Doadores.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência. (i) Protocolo da CEDEAO, artigo 6º: “A organização e a realização das eleições e a proclamação dos resultados deverão processar-se de forma transparente”.

Enquadramento dos destinatários das recomendações nos edifícios securitário e político

Considerando a definição antes sugerida para a classificação dos edifícios securitário e político, foi possível classificar cada entidade destinatária das Recomendação da MOE-EU ao Senegal, tendo por base o modo como as suas funções típicas se alinham com os componentes descritos na referida definição para os edifícios político e securitário.

Face ao exposto, incluímos no Edifício Político (i) o Governo enquanto órgão Executivo por excelência, responsável por liderar o governo central, tomar decisões e implementar políticas; (ii) o Parlamento, que integra o poder legislativo, sendo responsável por criar, modificar e aprovar leis; (iii) os Partidos Políticos, por natureza organizações que representam diferentes ideologias e que competem em eleições por representatividade política; (iv) os Atores Públicos e Privados, posto que se relacionam com a governação e a formulação de políticas, podendo influenciar decisões políticas; (v) a Administração Territorial, a qual, enquanto parte da administração pública, implementa políticas a nível local e regional; (vi) a Sociedade Civil, que engloba organizações que participam na formulação de políticas e no envolvimento cívico; (vii) o Conselho Nacional de Regulação do Audiovisual, o órgão regulador que supervisiona o sector das comunicações; (viii) o Observatório Nacional da Paridade, que se encontra integrado nas funções de asseguramento e de monitorização das políticas de igualdade, influenciando a formulação das mesmas; (ix) o Tribunal de Recurso de Dakar e os Tribunais Ordinários, envolvidos nas instituições judiciais, os quais asseguram o cumprimento das leis e a proteção dos direitos civis. No concernente ao Edifício Securitário, não nos foi possível classificar nenhum destinatário das recomendações enquanto parte do mesmo, para lá de qualquer dúvida razoável, pese embora a existência de alguma potencial ambiguidade quanto ao edifício dos Doadores. Cumpre, a este propósito referir que apesar de não serem uma parte típica do Edifício Securitário, em determinados contextos internacionais, os Doadores poderão influenciar políticas de segurança através de financiamentos direcionados a programas de estabilidade e segurança. Tratando-se de uma formulação meramente hipotética e sem base comprovável para o caso do Senegal, optámos por incluí-los no Edifício Político.

As entidades foram, portanto, inseridas no Edifício Político, uma vez que representam a estrutura e a composição de governação e a garantia de representação e estabilidade política interna. O Edifício Securitário cinge-se aos aspetos específicos de

segurança e de defesa nacional, onde, no contexto mencionado, as nove entidades listadas assumiriam um papel bastante menor.

Acompanhamento da Missão de Observação Eleitoral ao Senegal

Na sequência da MOE-UE enviada para as eleições presidenciais senegalesas de 24 de fevereiro de 2019, uma nova Missão de Acompanhamento Eleitoral (MAE) da UE visitou o Senegal entre 12 de março e 09 de abril de 2022. O mandato desta missão consistiu em monitorizar os progressos alcançados na reforma eleitoral, à luz das recomendações propostas pela missão de 2019.

Durante a sua estadia, a MAE reuniu-se com os principais intervenientes no processo eleitoral. Entre eles incluíram-se instituições estatais, partidos políticos e coligações, organismos de gestão eleitoral, organizações da sociedade civil e representantes da comunidade internacional.

As Missões de Observação Eleitoral da UE têm como objetivo fornecer avaliações detalhadas, independentes e imparciais dos processos eleitorais, acompanhadas de recomendações que visam o seu aperfeiçoamento. O acompanhamento dessas recomendações constitui um meio através do qual a UE apoia a consolidação da democracia, a proteção dos direitos humanos e o reforço da governação, “elementos que são pilares fundamentais da parceria entre o Senegal e a União Europeia”⁹⁴.

De acordo com o Relatório Final da Missão de Acompanhamento Eleitoral ao Senegal (MAE-UE, ABR22, p. 04 e 05) a MOE UE de 2019 identificou como prioritária a recomendação de assegurar a igualdade de tratamento para todos os candidatos. Tal recomendação foi plenamente implementada para as eleições autárquicas de 2022, ao suspender o sistema de patrocínio de cidadãos. Contudo, para as eleições legislativas de 2022, o sistema de apadrinhamento foi mantido, embora com a ordem de verificação dos patrocínios estabelecida por sorteio, permitindo assim considerar a recomendação de 2019 parcialmente aplicada.

O mesmo Relatório aponta os avanços tecnológicos que permitiram a implementação de mecanismos que asseguram a validade dos patrocínios, através da captura da identificação de cada patrocinador por *smartphone*, verificando em tempo real a inscrição nos cadernos

⁹⁴ Traduzido do Comunicado de Imprensa da MAE UE ao Senegal “Visite au Sénégal de la Mission de suivi électoral de l'Union européenne”, Dakar, 31MAR2022

eleitorais e evitando duplicações. Tal método elimina a possibilidade de desqualificação posterior e/ou arbitrária.

Entre outras recomendações da MOE UE de 2019, destacou-se a autorização para que pessoas com deficiência escolham a secção de voto mais acessível e a codificação da acreditação dos observadores eleitorais nacionais. Durante as eleições legislativas de 2022, o *Conseil National de la Régulation de l'Audiovisuel* (CNRA) também considerou a recomendação de regulamentar as estações de rádio comunitárias.

Ao todo, uma recomendação foi plenamente implementada e cinco parcialmente. Algumas recomendações alcançaram consenso na Comissão de Diálogo Político Celular, aguardando adoção legislativa, incluindo a transparência no financiamento político através de subvenções públicas.

Todavia, o Relatório Final da MAE sublinha que determinadas recomendações não foram aceites pelas autoridades senegalesas, que mantiveram o direito de veto sobre as deliberações do Diálogo Político. Dentre aquelas, destaca-se a proposta de substituição do múltiplo escrutínio por um único, e o restabelecimento do direito de voto para certos grupos. Outras recomendações, como o alargamento dos períodos de inscrição nos cadernos eleitorais e a limitação ao uso de recursos do Estado em campanhas, ainda não foram objeto de discussão no Diálogo Político.

Seguidamente apresentaremos o estado de implementação das Recomendações da MOE-UE, vertido em tabela. Para a devida interpretação, importará ter presente a infografia explicativa⁹⁵, que complementar a leitura da referida tabela fazendo uso da matriz, transversal a todas as MAE dos países selecionados para casos de estudo, para efeitos do presente trabalho. Naquela é sugerida uma gradação cromática e numeral onde se percebe uma rápida compreensão do nível de cumprimento ou de incumprimento que o Senegal dedicou às recomendações exaradas.

⁹⁵ Patente no ponto 5.1.2.3. (Acompanhamento da Missão de Observação Eleitoral a Moçambique), p.126

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Categoria	Descrição	Significado
1	Sem alterações.	Nenhuma ação foi tomada para a implementação desta recomendação.
2	Ações ou atividades estão a decorrer mas a implementação da recomendação ainda não se deu.	Exemplos poderão incluir a formação de um grupo de trabalho para a revisão da legislação ou a preparação de uma proposta de reforma, mas as alterações ainda não foram confirmadas.
3	Implementação parcial da recomendação.	A recomendação foi implementada em parte, mas outros elementos da recomendação não foram considerados.
4	Implementação na íntegra da recomendação.	A recomendação foi implementada na íntegra, por exemplo a legislação eleitoral foi alterada e todos os aspetos da recomendação foram tidos em consideração.
5	Ainda é prematuro para fazer uma avaliação.	Algumas recomendações podem implicar atuações de âmbito administrativo, as quais só poderão ser avaliadas numa altura mais próxima das eleições, como por exemplo o reforço da educação cívica ou eleitoral.

**Missão de Acompanhamento Eleitoral ao Senegal: estado de implementação das
Recomendações da MOE-UE 2019**

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R1	1	Quadro Jurídico	Político (2)	Não implementado. Para a aplicação desta recomendação, deve ser feita uma distinção entre o direito de voto (objeto da recomendação) e o direito de elegibilidade (não objeto da recomendação, mas objetivo da oposição). Remetida ao Chefe de Estado para arbitragem e rejeitada.
R2	1	Registo Eleitoral	Político (2)	Falta de implementação. Alguns países permitem aos eleitores a opção de descarregar o seu cartão de eleitor atualizado (com fotografia e código QR/barra) para o seu telemóvel. Não abordado no Diálogo Político.
R3	2	Registo Eleitoral	Político (2)	Aplicação parcial a nível legislativo, mas o decreto de aplicação relevante ainda não está disponível. Os partidos receberam o dossier para as eleições legislativas de 2022, mas não existe qualquer garantia jurídica de que o receberão atempadamente para as eleições futuras. Não abordado no diálogo político.
R4	1	Registo Eleitoral	Político (1)	Falta de implementação. Não abordado pelo Diálogo Político, mas corroborado pelas recomendações da auditoria dos registos eleitorais em 2021.
R5	3	Registo Eleitoral	Político (1)	Implementação parcial a nível legislativo (novo artigo L11, controlo da ANEC), mas ainda não a nível tecnológico. A administração eleitoral criou um portal Internet e um centro de atendimento telefónico para fornecer informações e orientações aos eleitores. Não foi abordado no diálogo político.
R6	3	Registo Eleitoral	Político (1)	Implementação parcial a nível legislativo (novo artigo L11, controlo da ANEC), mas ainda não a nível tecnológico. A administração eleitoral criou um portal Internet e um centro de atendimento telefónico para fornecer informações e orientações aos eleitores. Não foi abordado no diálogo político.
R7	3	Registo de candidatos e Partidos políticos	Político (1)	Aplicação parcial. Para as eleições legislativas, a Comissão de Receção de Candidaturas decidiu estabelecer a ordem de controlo por sorteio. A questão em causa diz respeito à eleição presidencial de 2024, em que o Conselho Constitucional é o único competente para regulamentar e aplicar o controlo dos patrocínios sem a intervenção da CENA. O diálogo político remeteu a questão para o Chefe de Estado, que decidiu manter o procedimento de controlo dos patrocínios segundo a ordem em que foram apresentados.

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

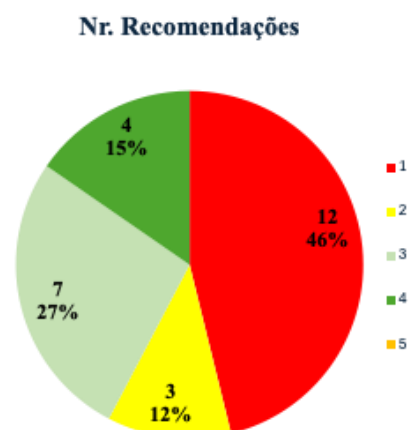
Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R8	4	Registo de candidatos e Partidos políticos	Político (1)	Aplicado durante as eleições.
R9	1	Administração Eleitoral	Político (2)	Falta de execução. Apresentado ao Chefe de Estado para arbitragem e não foi tido em conta.
R10	1	Administração Eleitoral	Político (1)	Falta de implementação. Desde 2017, o orçamento do CENI tem sido canalizado através da DGE devido a um regulamento da UEMOA, uma vez que a CENA não está consagrada na Constituição. A única forma de implementar esta recomendação seria consagrar a CENA na Constituição, o que é também um compromisso no âmbito da Carta Africana da Democracia, assinada (mas não ratificada) pelo Senegal em 2008. O pedido formulado pelo CENA para que o orçamento fosse autorizado pelo Ministério da Economia e das Finanças foi rejeitado. O Ministério do Interior continua a elaborar o orçamento da CENA.
R11	4	Administração Eleitoral	Político (1)	Implementado (n.º 5 do artigo L.11 do Código Eleitoral). Foi alcançado um consenso no final do diálogo político, mas ainda não foi aplicado.
R12	1	Administração Eleitoral	Político (1)	Não foi implementada. Esta recomendação pode estar ligada à recomendação sobre o acesso das pessoas com deficiência, na medida em que estas seriam associadas aos comités eleitorais a fim de participarem nas deliberações sobre o levantamento das secções de voto acessíveis. Não abordada no Diálogo Político.
R13	2	Financiamento Eleitoral	Político (2)	Ainda não foi adotado, mas o Quadro de Concertação chegou a um consenso e apresentou propostas concretas. Foi alcançado um consenso no final do diálogo político, mas ainda não foi objeto de adoção.
R14	3	Financiamento Eleitoral	Político (2)	Parcialmente aplicado por força do artigo L.110 do Código Eleitoral relativo às disposições penais. Não abordado no Diálogo Político.
R15	3	Participação de mulheres	Político (4)	Parcialmente aplicado. O Senegal tem uma elevada taxa de representação feminina nos cargos eletivos e o CENA tem 4 mulheres num total de 12 membros. Para além da lei sobre a paridade, o Estado e as autoridades locais devem ser incentivados a apoiar a formação e o enquadramento das mulheres eleitas e a garantir o seu fortalecimento, paralelamente à contribuição dos parceiros de desenvolvimento. Não abordado no diálogo político.

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R16	4	Participação de pessoas com deficiência	Político (2)	Implementado. As pessoas portadoras de deficiência podem agora escolher livremente votar na assembleia de voto mais acessível do seu círculo eleitoral e fazer constar a sua deficiência no registo da assembleia de voto. Foi alcançado um consenso durante o diálogo político. Tomada em consideração a situação das pessoas com deficiência em tempo de eleições, restabelecendo, através de disposições legais, o equilíbrio criado pela natureza, a fim de colocar todos os eleitores em pé de igualdade no exercício do seu direito de voto.
R17	1	Votação, contagem e apuramento	Político (2)	Falta de implementação. Crucial para garantir a possibilidade de uma nova contagem em 2024. Diferido para a arbitragem do Chefe de Estado e rejeitado.
R18	1	Votação, contagem e apuramento	Político (2)	Falta de implementação. Crucial para garantir a possibilidade de uma nova contagem em 2024. Diferido para a arbitragem do Chefe de Estado e rejeitado.
R19	1	Votação, contagem e apuramento	Político (5)	Não é relevante, uma vez que o tratamento das observações exigiria o poder de anular as atas, de que as Comissões Departamentais de Recenseamento dos Votos (CDRV) não dispõem. E se assim fosse, o prazo de publicação dos resultados seria alargado. Em todo o caso, compete às CDRV, onde têm assento os representantes dos candidatos e das listas candidatas, anular as atas. Ainda não discutido Diálogo político.
R20	1	Média	Político (2)	Falta de implementação. Não abordado no diálogo político.
R21	1	Média	Político (2)	Não aplicada. Lei n. 2018-28 de 12 de dezembro de 2018 sobre o Código das Comunicações Eletrónicas. Não abordada no Diálogo Político.
R22	3	Média	Político (3)	O procedimento de nomeação do Presidente não foi alterado. No entanto, a CNRA publica um relatório anual de atividades e um relatório após cada eleição, que inclui o acompanhamento dos meios de comunicação social, bem como decisões e comunicados de imprensa. Dispõe igualmente de uma página Internet dinâmica. Assim, a recomendação foi parcialmente implementada. Ainda não foi discutida no âmbito do diálogo político.
R23	4	Média	Político (3)	Aplicada. O Art. L.61 do Código Eleitoral estabelece o princípio da equidade entre os candidatos e a igualdade de tratamento durante a campanha eleitoral. A CNRA emitiu uma série de comunicados de imprensa recordando as disposições legais e, por vezes, emitiu advertências formais.

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2022)
R24	2	Média	Político (2)	Parcialmente aplicado. As estações de rádio comunitárias são regidas por um conjunto de especificações que registaram alguns desenvolvimentos positivos. Por exemplo, durante muito tempo privadas da possibilidade de transmitir todas as atividades de campanha eleitoral, estão agora autorizadas a cobrir as eleições locais e legislativas. No entanto, as rádios comunitárias não estão autorizadas a fazer publicidade, apesar de os seus subsídios serem considerados demasiado baixos pelas partes envolvidas. Não abordado no Diálogo Político.
R25	1	Média	Político (2)	Não implementada. Não abordado pelo diálogo político.
R26	3	Sociedade civil	Político (2)	O Código Eleitoral prevê agora um quadro jurídico para a acreditação de OSC para a observação de eleições (Recomendação da MOE UE 2012). Além disso, a sociedade civil está envolvida em consultas sobre o processo eleitoral e está representada em comités de monitorização eleitoral. As OSC também enviam missões de observação eleitoral.

Com base na tabela supra apresentada, analisamos a implementação das 26 recomendações elaboradas pela Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia nas eleições do Senegal. Os resultados revelam que quatro recomendações (15%) alcançaram a categoria 4, indicando que foram implementadas na íntegra e que todos os aspetos foram considerados e plenamente atendidos. Este progresso reflete o compromisso em abordar eficazmente as questões identificadas.



No entanto, a categoria 1, que se refere a recomendações sobre as quais nenhuma ação foi empreendida, regista um total de 12 recomendações (46%). Este dado, apesar de ainda ser o prevalecente, uma vez que quase metade das recomendações permanece inativa, destaca áreas que necessitam de atenção urgente para impulsionar melhorias substanciais no processo eleitoral. Todavia, e no cômputo geral, representa uma melhoria na aceitação das Recomendações da MOE, o que pode encontrar respaldo no facto de o Senegal já ser alvo de Missões de Observação Eleitoral pela terceira vez. Tal facto parece indiciar que uma familiaridade com os processos de Observação eleitoral, por um lado, e a coerente incidência das Recomendações das MOE-UE, poderão, a jusante, representar um maior grau de implementação e de reconhecimento relativo às Recomendações emitidas, à medida que se vão repetindo as MOE-UE.

No que concerne à categoria 2, que envolve ações ou atividades ainda em curso, mas sem uma implementação completa, foram identificadas três recomendações (12%). Esta classificação sugere que, embora haja passos em direção à implementação, estes ainda não culminaram em resultados concretos.

A categoria 3 aponta para uma implementação parcial e abrange sete recomendações (27%). Este resultado mostra um progresso tangível, embora não completo, naquilo que parece representar uma intenção real de adotar as Recomendações sugeridas.

Por fim, não foram registadas recomendações na categoria 5, no que indicaria ser prematuro proceder a uma avaliação substancial. Estes dados ilustram um panorama misto em termos de progresso na implementação das recomendações, sublinhando a necessidade contínua de esforços concentrados para garantir um processo eleitoral mais robusto e transparente.

O relatório das recomendações feitas para o sistema eleitoral do Senegal pela MAE e outras instituições relevantes destaca várias áreas críticas para o aprimoramento do processo eleitoral do país, com um foco particular no quadro jurídico, registo eleitoral, registo de candidatos e partidos políticos, administração eleitoral, financiamento eleitoral, participação de mulheres e pessoas com deficiência, bem como na votação, contagem, apuramento, média e participação da sociedade civil.

A primeira recomendação referente ao Quadro Jurídico, sublinhou a necessidade de clarificar a distinção entre privação de direitos e elegibilidade. No Senegal, as restrições colocadas aos condenados, que não podem candidatar-se a cargos eletivos superiores nem votar, vão contra as diretrizes do Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas em matéria de proporcionalidade da privação dos direitos políticos. O Conselho Constitucional considerou estas disposições conformes à Constituição, mas a recomendação ainda não foi implementada.

O Registo Eleitoral foi tema sujeito a cinco recomendações (da 2^a à 6^a Recomendação), referindo que a revisão dos cadernos eleitorais se tem confrontado com desafios relativos ao incumprimento dos prazos legais, o que prejudica o acesso de novos eleitores ao registo. A inscrição simultânea para o Cartão Nacional de Identificação e para o Cartão de Eleitor não vigora atualmente, criando obstáculos especialmente para os jovens eleitores. Enquanto algumas recomendações foram parcialmente implementadas a nível legislativo, outras aguardam decretos de execução. Uma recomendação propõe melhorias no sistema de notificação de nascimentos e de óbitos, apesar de os cadernos senegaleses serem frequentemente auditados.

Registo de Candidatos e Partidos Políticos (Recomendações 8 e 9). Procedimentos controversos de patrocínio foram restabelecidos, acarretando riscos de tratamento desigual. Embora melhorias tecnológicas tenham sido introduzidas, como novos critérios para verificar as assinaturas e um *software* que minimiza erros, subsistem ainda questões processuais que favorecem listas de apadrinhamento que apresentem assinaturas primeiro. A recomendação de eliminar a obrigação de apadrinhamento para listas independentes foi em larga medida implementada, mas as preocupações permanecem vertidas no Relatório Final da MAE-UE.

As quatro recomendações na área da Administração Eleitoral (Recomendações 09 a 12) têm apontado para a necessidade de consagrar o CENA na Constituição para assegurar a gestão independente dos orçamentos de eleição, mas tal não foi executado. Algumas recomendações sobre as comissões eleitorais para garantir acessibilidade aos locais de votação foram parcialmente aplicadas.

A questão do Financiamento Eleitoral transparente continua a ser discutida desde 1989 (Recomendações 13 e 14). Embora apoiada na reforma constitucional de 2016, a recomendação ainda não se traduziu em lei. A legislação atual classifica como infração o uso de recursos públicos em campanhas, mas sem tratar expressamente disso nos meios ilegais de campanha.

A Recomendação 15 refere-se à Participação de Mulheres. O Senegal adotou um sistema avançado de quotas de género, mas ainda existem lacunas notáveis em termos de formação e de suporte financeiro às mulheres candidatas. Na opinião dos Observadores eleitorais da UE, será crucial que tanto o Estado como os partidos políticos providenciem a formação adequada para garantir a eficácia da paridade de género.

Participação de Pessoas com Deficiência (Recomendação 16). As pessoas com deficiência enfrentam desafios no acesso aos locais de votação, destacando-se uma falta de empatia administrativa em torno dos comités eleitorais locais. Embora possam indicar o seu tipo de deficiência no cartão de eleitor, apenas as pessoas com deficiência motora têm garantido o direito de escolher uma secção de voto acessível.

Votação, Contagem e Apuramento (Recomendação 19). A mudança proposta para um sistema de boletim de voto único enfrenta adiamentos. Necessária para modernizar e simplificar o processo de votação, a implementação desta reforma continua por concluir. O tratamento das observações exigiria um poder de anular as atas, de que as Comissões Departamentais de Recenseamento dos Votos (CDRV) não dispõem. E se assim fosse, o prazo de publicação dos resultados seria alargado. Em todo o caso, compete às CDRV –onde têm assento os representantes dos candidatos e das listas candidatas – anular as atas, ao passo que a possibilidade de anular atas por questões nas observações não é relevante atualmente.

Os Média (Recomendações 20 a 25), são o tema que mais recomendações suscitou, num total de seis. As recomendações visavam a revisão das penas para crimes de imprensa e a promoção de um quadro mais regulado para as atividades das rádios comunitárias. A

despenalização e a regulamentação da publicação de sondagens de opinião ainda não progrediram.

A Sociedade Civil (Recomendação 26) desempenha um papel insubstituível na educação cívica e na observação eleitoral, embora o atual Código Eleitoral não cubra suficientemente os procedimentos para recursos contra rejeições de acreditação.

Face ao acima exposto, podemos concluir que o relatório sobre o sistema eleitoral do Senegal sublinha várias áreas que requerem atenção e reforma para assegurar um processo eleitoral mais justo e transparente. No quadro jurídico, é essencial clarificar a distinção entre privação de direitos e elegibilidade, de modo a alinhar-se com as normas internacionais de direitos humanos. O registo eleitoral enfrenta desafios significativos, nomeadamente na adesão aos prazos e na acessibilidade para eleitores jovens e estreados. Embora se tenham introduzido melhorias tecnológicas nos procedimentos de patrocínio de candidatos, persistem preocupações quanto ao tratamento desigual dos mesmos. A administração eleitoral necessita de maior independência e clareza orçamental, enquanto o financiamento eleitoral ainda carece de uma regulamentação que garanta a transparência e combata eficazmente a corrupção. Os avanços na participação das mulheres são notáveis, mas são necessários mais esforços em termos de formação e apoio financeiro. A inclusão das pessoas com deficiência nos locais de votação ainda precisa ser abordada, e a transição para boletins de voto únicos permanece pendente. Finalmente, embora a sociedade civil desempenhe um papel vital na educação cívica e na observação eleitoral, é crucial estabelecer um quadro jurídico mais robusto para garantir a eficácia e a credibilidade dos seus esforços.

4.2.7 Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político do Senegal

Os elementos do Edifício Político do Senegal que mais implementaram as recomendações da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE) foram, em parte, aqueles ligados à administração e regulação do sistema eleitoral, incluindo alguns aspetos da administração pública e dos órgãos reguladores. Uma análise detalhada das áreas onde houve progresso sugere que houve um esforço significativo no sentido de aprimorar a transparência e a inclusão no processo eleitoral, bem como em melhorar a infraestrutura tecnológica do registo eleitoral.

Concretamente, a implementação parcial de algumas recomendações reflete a atuação de instituições que já estavam num caminho de reforma pré-existente, como a

administração eleitoral que criou portais e serviços de atendimento ao eleitor. Estes elementos mostram uma predisposição para adotar mudanças que favorecem a eficiência e a acessibilidade do sistema eleitoral.

A implementação parcial das recomendações da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE) no Senegal, particularmente nas sete recomendações que integram a categoria 3, tem um impacto significativo sobre o Edifício Político do país. Embora a aplicação de 27% das recomendações indique progresso tangível, é necessário refletir sobre como essas mudanças, ainda que não completas, moldam e influenciam a estrutura política e as dinâmicas de governança.

A Recomendação 26, que prevê um quadro jurídico para a acreditação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) para observação de eleições, é um passo fundamental para a legitimidade e eficácia da sociedade civil. Esta mudança promove maior transparência no processo eleitoral, permitindo que a sociedade civil atue como um agente de supervisão e responsabilização. A inclusão das OSC em comités de monitorização eleitoral e a sua participação em consultas sobre o processo eleitoral fortalecem ainda mais a sua capacidade de influenciar políticas e garantir que a voz dos cidadãos seja ouvida. Por outro lado, a capacidade das OSC para realizar missões de observação eleitoral proporciona uma camada adicional de vigilância que pode aperfeiçoar a integridade do processo eleitoral, indicando um progresso positivo na construção de uma democracia mais participativa e responsiva. Assim, a implementação dessa recomendação afirma não apenas a importância da sociedade civil no edifício político, mas também promove uma cultura de escrutínio e participação cívica que é vital para a saúde da democracia senegalesa.

A Recomendação 22 sobre os meios de comunicação social também ilustra um impacto significativo. Embora o procedimento de nomeação do Presidente da CNRA não tenha sido alterado, a publicação de relatórios anuais e a criação de uma página na internet contribuem para a transparência e para o acesso à informação. A capacidade da CNRA para acompanhar os meios de comunicação social e relatar as suas atividades desempenha um papel essencial no sentido de criar um ambiente mediático mais responsável. Tal facto melhora a confiança na regulamentação, mas também permite que a população acompanhe e compreenda melhor o papel da dos média no contexto eleitoral. Ainda assim, a ausência de discussões sobre esta recomendação no âmbito do diálogo político sugere que as questões relacionadas com a regulação dos Média – cruciais para a manutenção de um ambiente democrático saudável – ainda necessitam de atenção e de uma ação política concertada.

A implementação parcial da Recomendação 14 relativa ao financiamento eleitoral é reveladora, uma vez que sublinha uma questão que há muito tem sido debatida no contexto senegalês. A aprovação da parte penal do artigo L.110 do Código Eleitoral representa um reconhecimento da necessidade de regulamentação do financiamento político. Contudo, a falta de progresso na abordagem das questões de financiamento eleitoral no diálogo político é preocupante, uma vez que a inexistência de uma regulamentação clara pode perpetuar práticas de corrupção e o uso indevido de recursos públicos nas campanhas eleitorais. Esta situação sugere que, embora existam esforços para aprimorar a transparência nesta área, a inação política pode resultar em fragilidades que comprometerão os avanços democráticos a longo prazo.

A Recomendação 15, que se refere à elevada representação feminina em cargos eletivos, exemplifica um impacto positivo na inclusão de género dentro do Edifício Político. A presença de mulheres em posições de liderança, como demonstrado pelo facto de o CENA incluir quatro mulheres entre um total de 12 membros, constitui um passo significativo em direção à paridade. A promoção da formação e do fortalecimento das mulheres eleitas, conforme sugerido, é crucial para garantir que essa participação seja efetiva e não meramente simbólica. Contudo, a implementação parcial desta recomendação indica que, apesar do reconhecimento da importância da presença feminina, ainda persistem lacunas que necessitam ser preenchidas em termos de apoio e capacitação.

As Recomendações 5 e 6, que versam sobre o registo eleitoral, assim como a Recomendação 7 relativa ao registo de candidatos e de partidos políticos, revelam desafios persistentes que afetam o acesso dos eleitores, especialmente dos jovens, e a igualdade no tratamento dos candidatos. Embora a implementação tenha avançado de forma parcial, a manutenção de práticas que favorecem algumas listas de apadrinhamento, como o controlo da ordem de verificação, levanta questões sobre a equidade do sistema eleitoral. A possibilidade de que determinados candidatos possuam uma vantagem desproporcional em virtude da prioridade na verificação de apadrinhamentos compromete a integridade da competitividade política. A presença contínua dessas irregularidades sugere a necessidade de uma reforma abrangente do sistema de registo e apadrinhamento, de modo a garantir que todos os candidatos tenham a mesma oportunidade de concorrer.

As recomendações relacionadas com a votação, a contagem e o apuramento, designadamente a Recomendação 19, evidenciam a urgência de mudanças, como a introdução do boletim de voto único. A falta de progresso nesta área demonstra que medidas

essenciais para a modernização do sistema eleitoral ainda não foram implementadas. A incerteza na implementação dessas reformas exige uma avaliação contínua para assegurar que o sistema eleitoral operasse de forma eficiente e justa.

Por outro lado, a baixa implementação de recomendações em áreas que requerem reformas legislativas profundas ou alterações constitucionais sugere desafios persistentes, como a resistência política ou burocrática, que impedem uma adoção mais rápida e eficaz das recomendações.

Os 12 elementos do Edifício Político do Senegal que se encontram na categoria 1 das recomendações da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE), ou seja, aqueles que não tiveram qualquer ação implementada, são indicativos de áreas com desafios significativos para o fortalecimento do sistema democrático do país. A persistência de 46% das recomendações da MOE-UE sem qualquer ação implementada sugere um panorama potencialmente preocupante em termos de comprometimento com a melhoria do processo eleitoral e, por consequência, da governação democrática no Senegal. Com efeito, a inação na implementação de quase metade das recomendações destaca a necessidade de um compromisso renovado e coordenado entre todos os atores do Edifício Político para assegurar uma evolução positiva do processo democrático no Senegal. Para que tal suceda, será primordial promover o diálogo e os esforços colaborativos que possibilitem a transformação do ambiente político, favorecendo a adoção das recomendações e, consequentemente, fortalecendo as instituições democráticas.

Por todas estas razões, poderemos inferir que, enquanto certos segmentos do aparelho político-administrativo demonstram a capacidade de adaptação e inovação, parece existir uma necessidade contínua de maior vontade política e de cooperação entre os diferentes atores políticos para abordar áreas mais complexas de reforma. Além disso, a crescente familiaridade das instituições senegalesas com o processo de acompanhamento das MOE-UE pode facilitar a aceitação futura das recomendações, mas requer um esforço coordenado para superar barreiras estruturais e culturais que parecem profundas.

4.2.8 Caso de Estudo: El Salvador

Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral de El Salvador é caracterizado por um processo democrático que envolve a eleição de autoridades para cargos executivos e legislativos. A estrutura eleitoral do país é delineada pela Constituição de El Salvador, que estabelece as bases para a realização de eleições livres e justas. As principais eleições em El Salvador incluem a escolha do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia Legislativa, e dos Governos Municipais.

O Presidente é eleito por sufrágio universal direto, por um círculo eleitoral de âmbito nacional, através de um sistema de maioria absoluta, para um mandato de cinco anos, sem possibilidade de reeleição imediata. Caso nenhum candidato obtenha mais de 50% dos votos na primeira volta, é realizada uma segunda volta entre os dois candidatos mais votados⁹⁶. A lei prevê a realização de um segundo escrutínio no prazo de 30 dias após o anúncio dos resultados finais da primeira volta e o esgotamento do período de recurso. O mandato presidencial de cinco anos pode ser repetido, mas a Constituição proíbe mandatos consecutivos. O quadro jurídico não prevê a existência de candidatos presidenciais independentes, uma vez que todos os candidatos devem estar filiados num partido político. Este facto pode não estar inteiramente em conformidade com a obrigação internacional assumida por El Salvador, no sentido de proteger o direito de todos os cidadãos a participarem nos assuntos públicos.

A Assembleia Legislativa (Parlamento Nacional) de El Salvador é unicameral e composta por 84 deputados, que são eleitos através de um sistema de representação proporcional por um período de três anos, com possibilidade de reeleição indefinida. A eleição dos deputados baseia-se em listas partidárias nas diferentes circunscrições do país, sendo que a atribuição de assentos é feita de acordo com a quantidade de votos que cada partido recebe. As circunscrições são plurinominais, de lista aberta, por departamento, método este que permite aos partidos postularem mais do que um deputado por departamento.

⁹⁶ DÍAZ URQUILLA, Carmen Y. “El Salvador: Sistema partidário e eleições 1994-2014”, Dissertação, pp. 36 e 37, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, 2018

Os governos municipais são compostos por um Alcalde (equivalente a um Presidente de Câmara) e um Conselho Municipal, eleitos por sufrágio direto no âmbito local. Os membros do Conselho são eleitos também pelo princípio de representação proporcional.

O Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) é a instituição responsável pela organização e pela supervisão dos processos eleitorais em El Salvador. Este órgão garante a transparência e a legalidade das eleições, assegurando que todas as etapas do processo sejam conduzidas de acordo com a legislação vigente. O TSE é composto por magistrados eleitos pela Assembleia Legislativa e desempenha um papel determinante na salvaguarda da democracia no país.

De acordo com o Relatório Final da UE às eleições em El Salvador (MOE-UE EL SALVADOR 2019, p. 08) “A Comissão de Reformas Eleitorais e Constitucionais (*Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales*) da Assembleia Legislativa aprovou, em julho de 2019, um roteiro de dez pontos sobre a reforma eleitoral. Estes incluíam a revisão do sistema eleitoral de panachage⁹⁷ de lista aberta atualmente em vigor para as eleições legislativas e do PARLACEN⁹⁸, um novo sistema de atribuição de lugares a candidatos independentes, disposições para o voto no estrangeiro nas eleições legislativas e municipais e a sincronização dos períodos eleitorais. O roteiro também teve em consideração propostas que respondem parcialmente às recomendações da MOE UE, tais como a alteração das disposições existentes em matéria de campanha eleitoral, a utilização de cores partidárias nos centros de votação e nas suas imediações e soluções tecnológicas documentadas para o apuramento e transmissão dos resultados preliminares e finais”. Esta disposição vem demonstrar as capacidades de penetração nos meios legislativos de alguns países observados, por parte das MOE-UE, o que sublinha a idoneidade e a capacitação técnica no domínio jurídico e eleitoral que lhes é conferida.

Enquadramento: Contexto institucional e sociedade civil

No dia 03 de fevereiro de 2019, os salvadorenhos participaram em eleições para escolher um presidente e um vice-presidente, numa lista unificada, para um mandato de cinco anos. Estas eleições constituíram o sexto escrutínio presidencial desde os Acordos de Paz de 1992. Tal como é referido no Relatório Final da Missão a El Salvador (MOE-UE EL

⁹⁷ O “panachage” é um sistema de voto que permite que o eleitor indique uma preferência para candidatos em várias listas partidárias.

⁹⁸ Parlamento Centro-Americano (*Parlamento Centroamericano*).

SALVADOR 2019, p. 05), concorreram a este ato eleitoral três partidos políticos – FMLN, GAUN e Vamos⁹⁹ – e uma coligação constituída por ARENA, PCN, PDC e DS¹⁰⁰. Historicamente, a FMLN e a ARENA, ideologicamente opostas, têm dominado o cenário político, governando alternadamente a nação nos últimos trinta anos. No entanto, estas eleições foram marcadas pelo aparecimento de uma terceira força política, liderada por Nayib Bukele, com o objetivo de dismantelar a estrutura política bipartidária enraizada.

Na lista presidencial da coligação, o empresário Carlos Calleja e a sua vice-presidente, a economista Carmen Aída Lazo, eram recém-chegados à cena política. A FMLN apresentou uma candidatura encabeçada pelo antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros Hugo Martínez, tendo como candidata a vice-presidente a advogada e deputada da Assembleia Legislativa Karina Sosa. O VAMOS, fundado pouco mais de um ano antes das eleições pelo seu candidato presidencial Josué Alvarado, apresentou como candidato a vice-presidente Roberto Rivera, reconhecido pelas suas contribuições para as organizações da sociedade civil. A candidatura do GAUN era liderada por Nayib Bukele, que foi Presidente da Câmara de San Salvador pela FMLN até março de 2018. O seu parceiro de candidatura foi Felix Ulloa, advogado e antigo magistrado do TSE. Embora Bukele e Ulloa se tenham registado no GAUN, ambos os candidatos se apresentaram ativamente como representantes do *Nuevas Ideas*, um partido que não participou nestas eleições.

Nas eleições Legislativas e Municipais de 2018, a União Europeia efetuou uma MOE e emitiu posteriormente uma série de recomendações. As principais recomendações da MOE UE 2018 permanecem relevantes e enfatizam a necessidade de aperfeiçoar as sanções administrativas e criminais para violações e crimes eleitorais, a fim de garantir uma justiça eleitoral mais eficaz. A mesma destacou, ainda, a importância de reforçar a consistência do processo de tabulação dos resultados finais, estabelecendo critérios claros para a revisão dos protocolos de resultados, a retificação de erros e a realização de recontagens. Além disso, aquela Missão apelou para implementação de melhorias na capacidade do Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) com vista a auditar eficazmente o financiamento político e para impor sanções adequadas e proporcionais em caso de incumprimento, bem como à introdução de regulamentos adequados para os meios de comunicação social.

⁹⁹ *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* - FMLN, *Gran Alianza por la Unidad Nacional* - GAUN.

¹⁰⁰ A Coligação para Um Novo País (*Coalición por Un Nuevo País*) era composta por: *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA), *Partido de Concertación Nacional* (PCN), *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), *Democracia Salvadoreña* (DS).

As recomendações de 2018 que exigiam alterações às leis eleitorais não puderam ser adotadas antes das eleições subsequentes devido a um requisito legal que proíbe alterações às leis eleitorais no prazo de um ano antes das eleições. Esta disposição garante a segurança jurídica e está em conformidade com as melhores práticas internacionais.

Antes de 2018, foram aplicadas numerosas reformas eleitorais em conformidade com as recomendações anteriores das missões da UE. Estas reformas tinham por objetivo reforçar o sistema multipartidário, fortalecer a independência e a transparência da administração eleitoral, regulamentar o financiamento dos partidos políticos e salvaguardar os direitos políticos de todos os cidadãos. Durante aquele período, a Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça (CC) introduziu reformas eleitorais, que podem ser considerados avanços democráticos, tais como a criação de pessoal eleitoral independente, novos critérios para as eleições internas dos partidos e a votação cruzada. No entanto, essas reformas foram criticadas pelo TSE e pela Assembleia Legislativa devido à suposta falta de uma ampla consulta às partes interessadas antes da sua introdução.

Enquadramento geral da MOE-UE em El Salvador

A convite do governo de El Salvador e do Supremo Tribunal Eleitoral, a União Europeia enviou, em 26 de dezembro de 2018, uma Missão de Observação Eleitoral para observar as eleições presidenciais de 2019. Uma equipa nuclear de nove analistas chegou ao país em 26 de dezembro. A missão foi reforçada com a chegada de 28 observadores de longa duração (LTO) em 03 de janeiro e a integração de 28 observadores locais de curta duração (STO) em 26 de janeiro. Além disso, juntaram-se à missão observadores de curta duração da comunidade diplomática dos Estados-Membros da UE residentes em El Salvador, tendo o número total de observadores da UE passado para 82. Os observadores provinham de 25 Estados-Membros da UE, bem como da Noruega. A MOE UE avaliou todo o processo eleitoral à luz das normas internacionais para eleições democráticas, bem como da legislação de El Salvador.

O dia das eleições transcorreu de forma tranquila e, em geral, bem organizada. A maioria das assembleias de voto iniciou as suas atividades pontualmente e contava com pessoal devidamente qualificado. O Relatório Final da MOE-UE, aponta dados importantes no respeitante à presença de mulheres nas assembleias monitorizadas pela sua Missão, constatando-se que as mesmas representavam 55,3% dos membros das comissões. A

presença de delegados partidários em quase todas as assembleias observadas contribuiu para a transparência do processo, embora a MOE-UE refira que atividades partidárias realizadas dentro e fora das assembleias de voto tenham sido observadas, o que viola o período de silêncio eleitoral e compromete a existência de um ambiente de votação neutro. A Missão de Observação Eleitoral da UE avaliou a condução geral das operações de voto como boa ou muito boa em 99% das assembleias observadas e descreveu o processo como calmo e ordeiro. Os observadores relataram que o processo de contagem foi transparente e que os membros das mesas de voto atuaram de forma profissional. Os delegados partidários receberam cópias dos protocolos dos resultados das assembleias de voto e puderam compará-los aos resultados oficiais a nível nacional. Foram registadas poucas reclamações no dia da votação.

De acordo com o Relatório da MOE-UE (MOE-UE EL SALVADOR 2019, p. 03), pela primeira vez, “o Tribunal Supremo Eleitoral implementou um sistema eletrónico interno para a transmissão e apuramento dos resultados preliminares. A transmissão e o processamento dos dados avançaram rapidamente e, às 23:00 do dia das eleições, o TSE já havia recebido mais de 90% de todos os protocolos, permitindo-lhe oferecer uma projeção fiável dos resultados, conforme planeado”. A este propósito, importa referir que esta ação se trata da implementação de uma recomendação anterior da União Europeia, no que representa uma influência sobre o Edifício Político daquele país, impossível de implementar na ocasião, mas com resultado concreto *a posteriori*.

Embora o site dedicado à projeção dos resultados tenha enfrentado falhas – pode ainda ler-se no mesmo documento – as plataformas de redes sociais do TSE, juntamente com transmissões em direto nos meios de comunicação social, mantiveram o público informado. O apuramento dos resultados finais, baseado nos 9.568 protocolos originais das assembleias de voto, foi oficialmente iniciado a 05 de fevereiro 2019 e concluído em dois dias. Ao contrário do verificado em eleições anteriores, a Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos (PDDH) não teve acesso total ao processo de apuramento. Durante o apuramento, agentes partidários e membros de instituições estatais estiveram sempre presentes. Os observadores da UE avaliaram o processo como transparente e ordeiro.

As eleições presidenciais constituíram um momento decisivo na política nacional de El Salvador. Pela primeira vez desde os Acordos de Paz de 1992, foi eleito um Presidente que não pertencia a nenhum dos dois partidos historicamente dominantes ao longo dos 27 anos anteriores. O Presidente Nayib Bukele, representante do partido *Nuevas Ideas*, assumiu

o cargo em junho de 2020. Desde a sua posse, as suas políticas têm-se focado predominantemente na redução da criminalidade e na implementação de uma abordagem económica favorável ao tecido empresarial.

A vitória de Bukele assinalou uma transformação no panorama político de El Salvador, que, nas últimas três décadas, foi caracterizado pelo domínio alternado dos dois principais partidos, a Aliança Republicana Nacionalista (ARENA) e a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). Ademais, é relevante notar que o partido *Nuevas Ideas* não participou nas eleições legislativas de 2018, o que resultou na sua ausência na Assembleia Legislativa em 2020. Esta Assembleia, composta por 84 deputados, era dominada pelo ARENA, com 35 lugares, e pelo FMLN, com 18 lugares, detendo juntos a maioria dos assentos parlamentares.

Quadro de recomendações

Nº Recomendação	Área de Avaliação	Compromissos / Padrões Internacionais	Stakeholders Alvos
1	Quadro legal	Estado de direito	Assembleia Legislativa
2	Quadro legal	Estado de direito	Assembleia Legislativa
		Direito a um recurso efetivo	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
3	Quadro legal	Estado de direito	Assembleia Legislativa
		Direito a um recurso efetivo	
4	Registo de eleitores	Sufrágio universal	Assembleia Legislativa
5	Registo de eleitores	Liberdade de discriminação	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
		Direito e oportunidade de votar	
6	Votação, contagem e apuramento	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Assembleia Legislativa
			Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
7	Votação, contagem e apuramento	Estado de direito	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
8	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Assembleia Legislativa
9	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Assembleia Legislativa
10	Administração eleitoral	Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade do povo	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
11	Registo de eleitores	Sufrágio universal	Governo
			Registo Nacional das Pessoas Naturais (RNP)
12	Registo de candidatos e partidos políticos	Direito e oportunidade de participar em assuntos públicos e ocupar cargos	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
		O Estado deve tomar as medidas necessárias para efetivar os direitos	Assembleia Legislativa
13	Registo de candidatos e partidos políticos	Estado de direito	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)
		Direito e oportunidade de participar em assuntos públicos e ocupar cargos	Instituições estatais
14	Média	Liberdade de opinião e expressão	Assembleia Legislativa
		Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	
15	Média	Liberdade de opinião e expressão	Assembleia Legislativa
16	Média	Liberdade de opinião e expressão	Meios de comunicação
			Sociedade Civil
17	Média	Liberdade de opinião e expressão	Superintendência Geral de Electricidade e Telecomunicações (SIGET)
		Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	
18	Financiamento eleitoral	Prevenção da corrupção / Justiça na campanha eleitoral	Assembleia Legislativa
19	Participação de mulheres	Participação das mulheres em assuntos públicos	Assembleia Legislativa
20	Participação de pessoas com deficiência	Sufrágio universal	Assembleia Legislativa
21	Participação de minorias	Direito e oportunidade de votar	Assembleia Legislativa
		Liberdade de discriminação	Assembleia Legislativa
22	Votação, contagem e apuramento	Transparência e acesso à informação	Supremo Tribunal Eleitoral (STE)

O quadro acima exposto possibilita verificar que a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia enviada a El Salvador durante o ato eleitoral de 03 de fevereiro de 2019 resultou num total de 22 recomendações dirigidas a vários destinatários do sistema político e da sociedade civil salvadorenha. As mesmas foram exaradas no Relatório Final da MOE-UE, publicado em fevereiro de 2019 (MOE-UE EL SALVADOR 2019), do qual foram extraídas para o vertente trabalho.

Contextualização, instituições destinatárias e detalhes das Recomendações efetuadas pela MOE

Quadro Legal

Recomendação 1. “Calibrar as sanções administrativas e penais para as infrações e crimes eleitorais, a fim de alcançar uma justiça eleitoral mais eficaz com sanções dissuasivas e proporcionais”.

Contexto: A existência de sanções inadequadas é prejudicial para a aplicação efetiva das leis eleitorais. As sanções não são dissuasivas (por exemplo, coimas baixas pela violação da lei da propaganda e pela violação do silêncio da campanha pelos meios de comunicação social) e também não são proporcionais (por exemplo, prisão de dois anos pela destruição de um boletim de voto).

Instituição responsável: Assembleia Legislativa, Supremo Tribunal Eleitoral

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de Direito. (i) IADC, Artº. 2º, “O exercício efetivo da democracia representativa (...)”; (ii) ICCPR, GC 25, §11 “Os Estados devem tomar medidas efetivas (...)”; (iii) ICCPR, GC 31, §6 “(...) só tomar medidas que sejam proporcionais (...)”.

Recomendação 2. “Introduzir calendários, prazos e procedimentos claros para implementar uma justiça eleitoral eficiente, incluindo, por exemplo, mecanismos administrativos para processar reclamações e recursos em tempo útil, a fim de conferir segurança jurídica às candidaturas”.

Contexto: A administração da justiça eleitoral pelo TSE requer normas legais claras que reforcem a segurança jurídica e garantam decisões atempadas para uma justiça eleitoral mais eficaz. A campanha oficial para as eleições presidenciais começou enquanto algumas

candidaturas aguardavam decisões do TSE e da Câmara Constitucional sobre recursos. Essa sobreposição gerou insegurança jurídica.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa e Tribunal Superior Eleitoral

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de direito; direito a um recurso efetivo. (i) DUDH Art.º 8º, “Toda a pessoa tem direito a um recurso efetivo (...)”; (ii) ICCPR Art.º 2º (2), “(...) adotar as leis ou outras medidas necessárias para tornar efetivos os direitos”.

Recomendação 3. “Estabelecer calendários, prazos e/ou procedimentos claros para garantir a resolução atempada de todos os pareceres jurídicos e recursos eleitorais pela Câmara Constitucional, a fim de dar efeito aos direitos (incluindo o direito de participar nos assuntos públicos e a liberdade de reunião) e garantir o direito a um recurso efetivo”.

Contexto: O TSE solicitou um parecer jurídico à Câmara Constitucional (CC) sobre a constitucionalidade do limiar [para cancelar o registo de um partido político], e só em 2018 a CC instruiu o TSE a rever a sua decisão de 2015 [sobre o partido político Mudança Democrática]. As decisões da CC sobre recursos contra o registo de candidatos ainda estavam pendentes após o dia das eleições.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de direito; direito a um recurso efetivo. (i) DUDH Art.º 8º, “Toda a pessoa tem direito a um recurso efetivo (...)”; (ii) ICCPR Art.º 2º (2), “(...) adotar as leis ou outras medidas necessárias para tornar efetivos os direitos”.

Recomendação 4. “Eliminar as limitações ao direito de voto baseadas em motivos subjetivos, como a conduta notoriamente irregular, e as limitações que afetam a liberdade de expressão, como a defesa da reeleição do presidente. Considerar a possibilidade de conceder o direito de voto aos cidadãos condenados; a privação do direito de voto deve visar um objetivo legítimo, ser objetiva e razoável”.

Contexto: A Constituição e o Código Eleitoral restringem esse direito às pessoas que tenham sido privadas do direito de voto em decorrência de condenação por crime doloso, com ou sem pena de prisão. De acordo com o TSE, um total de 5.875 cidadãos condenados

foram retirados do cadastro eleitoral. Esse número não inclui aqueles que já haviam sido removidos para as eleições legislativas de 2018 e cuja sentença ainda estava em vigor para as eleições presidenciais de 2019. A legislação também restringe o direito de voto para pessoas de “conduta notoriamente irregular”, introduzindo um critério subjetivo de exclusão, e para aqueles que defendem a reeleição do presidente.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Sufrágio universal. (i) ICCPR Art. 25 §4: “O exercício destes direitos pelos cidadãos não pode ser suspenso ou excluído, exceto por razões estabelecidas por lei e que sejam objetivas e razoáveis”; §10: “O direito de voto nas eleições deve ser estabelecido por lei e estar sujeito apenas a restrições razoáveis, como a fixação de um limite mínimo de idade”; (ii) ICCPR GC 21, §3: “As pessoas privadas de liberdade não podem ser submetidas a nenhum (...) constrangimento para além daquela resultante da privação de liberdade. As pessoas privadas da sua liberdade gozam de todos os direitos enunciados no Pacto”; (iii) ICCPR GC 25, §14: “Os Estados Partes deverão indicar e explicar as disposições legislativas que privam os cidadãos do seu direito de voto. Os motivos para essa privação devem ser objetivos e razoáveis”.

Recomendação 5. “O TSE deve garantir que todos os eleitores registados possam exercer efetivamente o seu direito de voto, incluindo os que se encontram detidos a aguardar julgamento”.

Contexto: Como o TSE não tomou qualquer medida para facilitar o voto dos eleitores detidos a aguardar julgamento, estes foram efetivamente privados do direito de voto.

Instituição responsável: Tribunal Superior Eleitoral.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade contra a discriminação; direito e oportunidade de voto. (i) ICCPR GC 25, §14: “As pessoas privadas de liberdade, mas que não foram condenadas não devem ser excluídas do exercício do direito de voto”; (ii) ICCPR GC 25, §11: “Os Estados devem adotar medidas eficazes para assegurar que todas as pessoas com direito de voto possam exercer esse direito”.

Recomendação 6. “Estabelecer disposições claras para determinar a validade do boletim de voto, garantindo a prevalência da intenção do eleitor, e incluir critérios abrangentes sobre o que constitui um voto válido ou inválido, a fim de evitar confusões e interpretações partidárias”.

Contexto: Os observadores da UE referiram que a formação sobre a determinação da validade do boletim de voto não era clara e que os membros das mesas de voto receberam instruções contraditórias dos formadores. O TSE reconheceu o problema, explicando que existia uma linha de comando interrompida entre a unidade de formação e os formadores, devido ao facto de os formandos responderem aos partidos que os propuseram e não aos formadores do TSE.

Instituição responsável: Tribunal Superior Eleitoral.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de votar; eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) ICCPR GC 25, §20: “(...) supervisionar o processo eleitoral e assegurar que seja conduzido de forma justa e imparcial”; (ii) Conselho da Europa, Código de boas práticas em matéria eleitoral, relatório explicativo, §49.

Recomendação 7. “Assegurar o respeito pelo período de silêncio da campanha, aplicando a legislação existente que proíbe todas as formas de angariação de fundos e, em especial, a utilização de material de campanha nos centros de votação e as declarações dos líderes políticos através dos meios de comunicação social”.

Contexto: Foram amplamente relatadas atividades partidárias tanto nos centros de votação como nas suas imediações, um facto que violou o período de silêncio eleitoral e não contribuiu para um ambiente de votação neutro.

Instituição responsável: Tribunal Superior Eleitoral.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de direito. (i) ICCPR GC 25, §11: “(...) a intimidação ou coação dos eleitores deve ser proibida”; (ii) Lei Eleitoral de El Salvador (1993), artºs. 175º e 246º.

Recomendação 8. “No contexto de um cenário político renovado, a fim de salvaguardar as funções jurisdicionais e administrativas do TSE e promover a confiança, iniciar um debate

que envolva o mais amplo espectro possível de partes interessadas sobre uma possível reforma da estrutura e/ou composição do TSE”.

Contexto: A estrutura e a composição da administração eleitoral de El Salvador resultam dos Acordos de Paz de 1992 e destinavam-se a assegurar o controlo e o equilíbrio entre os partidos mais votados. Nestas eleições, este sistema ofereceu confiança aos partidos representados e incerteza aos outros. Durante o período pré-eleitoral, as candidaturas concorrentes não incluídas no TSE tenderam a questionar a sua independência e capacidade de realizar eleições credíveis.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) ICCPR Artº. 2.3, b): “qualquer pessoa que invoque tal recurso deve ter o seu direito determinado pelas autoridades judiciais, administrativas ou legislativas competentes, ou por qualquer outra autoridade competente prevista na ordem jurídica do Estado, e desenvolver as possibilidades de recurso judicial”; ICCPR GC. 25, § 20: “Deve haver acesso a um recurso judicial ou a outro processo equivalente para que os eleitores tenham confiança na segurança do escrutínio e na contagem dos votos”.

Recomendação 9. “Continuar a libertar o TSE da influência partidária através da despolitização das suas estruturas temporárias e unidades administrativas, a fim de garantir a sua neutralidade e independência em relação aos partidos políticos”.

Contexto: Na sequência de um acórdão da Câmara Constitucional de 2015, os membros dos órgãos eleitorais temporários não podem ter filiação política, uma decisão que favoreceu a sua despolitização parcial. A decisão reconheceu o direito de os partidos políticos os proporem, em conformidade com as disposições do Código Eleitoral. Em termos práticos, embora o TSE tenha analisado todas as propostas com base nas listas de membros dos partidos e não tenha encontrado filiações, os observadores da UE relataram que a JED (Junta Eleitoral Departamental), a JEM (Junta Eleitoral Municipal) e os membros das mesas de voto mantiveram laços com os partidos proponentes.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) ICCPR Art. 25, §20, “Deverá ser criada uma autoridade eleitoral independente (...)”.

Recomendação 10. “Reforçar as capacidades institucionais do organismo de gestão das eleições, garantindo o apoio jurídico necessário e uma comunicação coerente e consistente entre todos os níveis do TSE”.

Contexto: Os observadores da MOE UE referiram que alguns JED e JEM tinham poucos recursos e pessoal e que a comunicação com as estruturas centrais do TSE poderia ter beneficiado de uma melhor coordenação.

Instituição responsável: Tribunal Superior Eleitoral

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Eleições genuínas que reflitam a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) ICCPR Art. 25, §20, “Deverá ser criada uma autoridade eleitoral independente (...)”.

Recomendação 11. “Assegurar um recenseamento eleitoral mais exato através de uma atualização exaustiva do Registo Nacional de Pessoas Singulares (RNPN), incluindo a flexibilização dos requisitos e procedimentos existentes para que os cidadãos que vivem no estrangeiro possam atualizar o seu estatuto de residência”.

Contexto: Os candidatos políticos não manifestaram qualquer preocupação quanto à qualidade dos cadernos eleitorais. No entanto, continuam a existir problemas identificados por missões anteriores da UE, como a inclusão de um certo número de eleitores falecidos, nos cadernos eleitorais.

Instituição responsável: Governo, Registo Nacional de Pessoas Singulares, Tribunal Superior Eleitoral.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Sufrágio universal. (i) ICCPR GC 25, §11: “Os Estados devem adotar medidas eficazes para garantir que todas as pessoas com direito de voto”. (ii) Conselho da Europa, Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral, Relatório Explicativo, §7.

Recomendação 12. “Permitir a candidatura de candidatos independentes às eleições presidenciais”.

Contexto: A pluralidade da representação poderia ser melhorada com a introdução de candidatos independentes.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de participar nos assuntos públicos e de exercer funções; o Estado deve tomar as medidas necessárias para tornar efetivos os direitos. (i) ICCPR GC 25, §15, “As pessoas que, de outro modo, são elegíveis para se candidatarem a eleições não devem ser excluídas por (...) razões de filiação política.”; ICCPR GC 25, §17, “O direito das pessoas se candidatarem a eleições não deve ser limitado de forma irrazoável, exigindo que os candidatos sejam membros de partidos ou de partidos específicos”; ICCPR GC 25, §1, 3 e 17: “(...) reconhece e protege o direito de todos os cidadãos a participar nos assuntos públicos”. (ii) ICCPR Artº. 25, “Todos os cidadãos têm o direito e a oportunidade (...)”.

Recomendação 13. “Introduzir mecanismos que permitam ao TSE verificar a autenticidade das declarações dentro do prazo legal de registo dos candidatos”.

Contexto: As declarações de honra exigidas para o registo de candidatos não são verificadas quanto à sua autenticidade podendo, portanto, ser contestadas após a aprovação das candidaturas.

Instituição responsável: Tribunal Superior Eleitoral, Instituições estatais.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Estado de Direito; Direito e oportunidade de participar nos assuntos públicos e de exercer cargos públicos. (i) ICCPR GC 25, §9: “(...) o direito dos cidadãos de participar na condução dos assuntos públicos”; ICCPR, Artº. 26º: “Todas as pessoas são iguais perante a lei (...)”.

Recomendação 14. “Reforçar o quadro jurídico através da regulamentação do jornalismo e dos meios de comunicação social, incluindo disposições relativas ao acesso equitativo dos partidos e candidatos, aos meios de comunicação social e à objetividade dos meios de comunicação social e imparcialidade na cobertura das eleições”.

Contexto: Embora o quadro jurídico para os meios de comunicação social garanta os direitos fundamentais, não existe uma lei de imprensa específica em El Salvador, nem um regulamento jurídico que estabeleça o acesso equitativo dos partidos e candidatos aos meios de comunicação social e que exija aos meios de comunicação social e aos profissionais da comunicação social objetividade, imparcialidade e informação equilibrada na cobertura dos processos eleitorais.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de opinião e de expressão; Equidade na campanha eleitoral. (i) Artigo 19.2 do CCPR: “(...) direito à liberdade de expressão (...) para receber e transmitir informações e ideias (...) quer oralmente, quer por escrito ou em papel, sob a forma de arte, ou através de qualquer outro meio à sua escolha”. (ii) 55/96. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas [sobre o relatório do Terceiro Comité (A/55/602/Add.2 e Corr.1) Artº. 1-a-(ii) e 1-d-(iv): “Assegurar, através de legislação, instituições e mecanismos (...) a transparência e a equidade do processo eleitoral, incluindo através do acesso adequado, nos termos da lei, a fundos e a meios de comunicação social livres, independentes e pluralistas”. (iii) Conselho da Recomendação de medida do Conselho da Europa relativa à cobertura mediática das campanhas eleitorais (2007), Capítulo II (1 e 2): “(...) os quadros regulamentares devem também prever a obrigação de cobrir as campanhas eleitorais de forma justa, equilibrada e imparcial (...) essa obrigação deve aplicar-se tanto aos meios de comunicação social de serviço público como aos organismos de radiodifusão privados”.

Recomendação 15: “Retirar os meios de comunicação social do Estado do controlo direto do governo e convertê-los num verdadeiro serviço público”.

Contexto: Os media estatais em El Salvador têm sido tradicionalmente o porta-voz do governo e um instrumento para promover projetos realizados pela administração em vigor. A cobertura eleitoral das eleições presidenciais de 2019 pelos meios de comunicação social estatais foi, mais uma vez, abertamente tendenciosa a favor do partido no poder.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de opinião e de expressão; Equidade na campanha eleitoral. (i) ONU, OSCE, OEA e ACHPR: Declaração Conjunta de 2017 sobre a Liberdade de Expressão e as Notícias Falsas, a Desinformação e a Propaganda Art. 3-c: “Os Estados devem assegurar a presença de meios de comunicação social de serviço público fortes, independentes e com recursos adequados, que operem sob um mandato claro para servir o interesse público geral e para estabelecer e manter elevados padrões de jornalismo”. (ii) Art. 13.3 da CADH: “O direito de expressão não pode ser restringido por métodos ou meios indiretos, tais como o abuso de controlos governamentais ou privados sobre o papel de jornal, as frequências de radiodifusão ou o equipamento utilizado na divulgação de informações, ou por quaisquer outros meios que tendam a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões”.

Recomendação 16. “Reforçar os conhecimentos coletivos de verificação de factos e a capacidade de controlo da desinformação, a fim de minimizar a difusão de notícias falsas e as campanhas de difamação”.

Contexto: Durante o período da campanha, foram criadas muitas páginas Web com a aparência de meios de comunicação digitais, com o único objetivo de divulgar notícias falsas e de realizar campanhas de difamação.

Instituição responsável: Meios de comunicação social e Sociedade civil.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de opinião e de expressão; Equidade na campanha eleitoral; Eleições genuínas que refletem a livre expressão da vontade dos eleitores. (i) Declaração conjunta da ONU, OSCE, OEA e ACHPR, 2017, sobre liberdade de expressão e notícias falsas, desinformação e propaganda Arts. 4-e, 5-a e 6-a: “Os meios de comunicação social devem considerar a inclusão de uma cobertura crítica da desinformação e da propaganda como parte do seu serviço noticioso, em consonância com o seu papel de vigilância na sociedade, particularmente durante as eleições (...)”.

Recomendação 17. “Minimizar a concentração dos meios de comunicação social através da atribuição de licenças e frequências de rádio específicas a estações de rádio comunitárias”.

Contexto: Apesar de a última alteração da Lei das Telecomunicações ter reconhecido oficialmente, pela primeira vez, as estações de rádio comunitárias e eliminado o leilão público como o único método de atribuição de frequências de rádio, os referidos meios de comunicação social (20 estações de rádio comunitárias) continuam a transmitir sob uma única frequência de rádio.

Instituição responsável: *Super Intendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)*

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Liberdade de opinião e de expressão; Equidade na campanha eleitoral. (i) Artº. 13.3 da CADH: “O direito de expressão não pode ser restringido por métodos ou meios indiretos, tais como o abuso de controlos governamentais ou privados sobre o papel de jornal, as frequências de radiodifusão ou o equipamento utilizado na divulgação de informações, ou por quaisquer outros meios que tendam a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões”. (ii) Lei das Telecomunicações, com a redação que lhe foi dada em maio de 2016, artºs. 9-13. (iii) Conselho da Europa, Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral, Relatório Explicativo, artº. 2(3)18.

Recomendação 18. “Melhorar a capacidade do TSE para cumprir as suas obrigações em matéria de auditoria do financiamento político, incluindo a publicidade na Internet, e adotar sanções adequadas e proporcionais em caso de incumprimento”.

Contexto: O TSE, embora responsável pela auditoria, não dispõe de recursos para auditar o financiamento dos partidos políticos e os candidatos e as suas atividades de campanha em todos os pormenores. As sanções por violação das regras da campanha são ineficazes e desproporcionadas.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Equidade na campanha eleitoral; Estado de direito. (i) Res. 2000/47 do COHR da ONU Artº. 1d (IV). (ii) ICCPR GC 25, §18 e 19. PIDCP Artº. 25º. (iii) Artigos da UNCAC. 7(1)d, 7(3) e 12(1) da UNCAC.

Recomendação 19. “Promover medidas eficazes para que as mulheres alcancem a paridade de representação em todos os cargos eleitos, por exemplo, através da introdução de quotas para alcançar a paridade de representação nas estruturas dos partidos políticos e nos órgãos superiores da administração eleitoral (por exemplo, Tribunal Superior Eleitoral, Juntas Eleitorais Departamentais, Juntas Eleitorais Municipais)”.

Contexto: El Salvador está empenhado em alcançar a paridade entre homens e mulheres.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Participação das mulheres nos assuntos públicos. (i) ICCPR, Artº. 3º: “Igualdade entre homens e mulheres. Representação das mulheres em todas as esferas da representação política”. (ii) CEDAW, Art. 4(1). (iii) Carta Democrática Interamericana Artº. 28º. (iv) Resolução 66/130 da Assembleia Geral da ONU sobre Mulheres e Participação Política. (v) Recomendação da 7ª Revisão Periódica Universal do ICCPR (CCPR/C/SLV/7), “O Estado Parte deve intensificar os seus esforços para (...) aumentar a participação das mulheres na vida política e pública e a sua representação nos sectores público e privado”.

Recomendação 20. “Eliminar as limitações ao direito de voto com base numa declaração de incompetência legal ou de insanidade mental”.

Contexto: A legislação também restringe o direito de voto das pessoas que tenham sido declaradas legalmente incompetentes ou mentalmente desequilibradas.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Sufrágio Universal. (i) CDPD Artº. 29º: “Garantir que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública em condições de igualdade com as demais pessoas, incluindo o direito e a oportunidade de as pessoas com deficiência votarem e serem eleitas”; CDPD GC 6, §49ª: “Reformar a legislação existente para proibir a negação discriminatória da capacidade jurídica, substituí-la por modelos de tomada de decisão apoiada, tendo em conta a capacidade jurídica universal dos adultos sem qualquer forma de discriminação”.

Recomendação 21. “Assegurar a dignidade das pessoas transexuais e transgênero e o pleno exercício do seu direito de voto ativo e passivo, permitindo-lhes alterar legalmente o seu nome de acordo com o sexo que escolheram”.

Contexto: É necessária a aprovação de uma lei abrangente sobre a identidade de gênero para garantir os direitos políticos e proteger a dignidade de todos os cidadãos transgêneros e transexuais. Essa lei estaria em conformidade com o parecer consultivo de 2017 do Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos. Um projeto de lei sobre identidade de gênero foi apresentado pela FMLN à Assembleia Nacional em 22 de março de 2018.

Instituição responsável: Assembleia Legislativa.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Direito e oportunidade de voto; Liberdade contra a discriminação. (i) ICCPR, Artº. 2º: “(...) assegurar a todos os indivíduos no seu território (...)”; ICCPR GC 25, §3, “(...) não são permitidas distinções entre cidadãos (...)”. (ii) ACHR Artºs. 1, 11.2, 18 e 24: “(...) sem qualquer discriminação por motivos de (...)”. (iii) Parecer Consultivo OC-24/17 da CADH. (iv) Recomendação da 7.ª Revisão Periódica do ICCPR (CCPR/C/SLV/7): “Tomar as medidas necessárias para garantir a plena proteção contra a discriminação, tanto na lei como na prática, contra (...) pessoas com deficiência, pessoas LGBTI (...)”.

Recomendação 22. “Documentar (por exemplo, através de um manual de procedimentos) todos os processos e componentes do sistema de transmissão e de tabulação dos resultados preliminares com vista a garantir o controlo da qualidade no tratamento dos dados e permitir que os utilizadores do sistema e as partes interessadas acompanhem as informações relativas às diferentes fases e atividades”.

Contexto: O TSE envidou esforços significativos para desenvolver e ajustar este sistema interno até ao dia anterior ao dia das eleições. Embora o desenvolvimento do sistema tenha começado numa fase relativamente tardia do ciclo eleitoral, o TSE obteve bons resultados. O TSE não gerou documentação que englobasse todos os componentes do sistema de transmissão e os seus processos internos.

Instituição responsável: Tribunal Superior Eleitoral.

Princípios ou compromissos internacionais e/ou regionais relevantes: Transparência e acesso à informação. (i) ICCPR GC 34, §19: “Para tornar efetivo o direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proactivamente no domínio público a informação governamental de interesse público. Os Estados Partes devem envidar todos os esforços para garantir um acesso fácil, rápido, efetivo e prático a essa informação”.

Enquadramento dos destinatários das recomendações nos edifícios securitário e político

Tendo presente a definição sugerida para a classificação dos edifícios securitário e político¹⁰¹, foi possível classificar cada entidade destinatária das Recomendação da MOE-UE em El Salvador, considerando o modo como as suas funções típicas se alinham com os componentes descritos na referida definição para os edifícios político e securitário.

Face ao exposto, incluímos no Edifício Político (i) a Assembleia Legislativa, responsável por criar, modificar e aprovar leis. Integra o poder legislativo, essencial ao sistema político de um país; (ii) o Governo, componente do Executivo, responsável por liderar a administração central, tomar decisões políticas e implementar políticas governamentais. É um elemento central do Edifício Político; (iii) a Sociedade Civil, a qual inclui Organizações Não Governamentais, grupos de interesse e sindicatos que participam na formulação de políticas e no envolvimento cívico, é a entidade fundamental para a representação dos interesses dos cidadãos e a promoção da participação democrática; (iv) os Meios de Comunicação Social. Embora estes possam desempenhar um papel na segurança dependendo do controlo de informações críticas, em geral, são considerados parte do Edifício Político na qualidade de canais que facilitam o debate público e a transparência governamental; (v) o Supremo Tribunal Eleitoral, encarregado de garantir que as leis eleitorais sejam cumpridas e que os direitos civis sejam protegidos. Integra as instituições judiciais pertencentes ao Edifício Político; (vi) Registo Nacional de Pessoas Singulares, dado que se inscreve na administração pública, facilitando a identificação civil e serviços relacionados, o que está mais alinhado com o enquadramento político, apesar de poder assumir funções securitárias em contextos específicos.

Já quanto ao Edifício Securitário, incluímos a *Super Intendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones* (SIGET), visto que atua como um órgão regulador que

¹⁰¹ Ver ponto 5.3, Notas Conclusivas, página 234 e seguintes.

supervisiona sectores de infraestrutura crítica, como energia e telecomunicações. Esta entidade pertencerá ao Edifício securitário, especialmente considerando o seu contributo para a proteção de infraestruturas críticas e a manutenção do funcionamento destes serviços essenciais em situações de crise.

O destinatário da Recomendação 13, “Instituições Estatais” revela-se potencialmente ambíguo. Com efeito, este termo é amplo e pode incluir diversas entidades tanto do Edifício Político como do Edifício Securitário, dependendo do contexto. Se nos referirmos a instituições tais como as dos órgãos de defesa, enquadra-se no securitário. Se, por outro lado, o alvo se centrar principalmente sobre as instituições de governação e de administração, estará no campo político, o que, de acordo com o nosso entendimento, não será o caso, pelo que se optou por incluí-lo no Edifício Securitário.

Em suma, a maior parte das entidades consideradas estão claramente alinhadas com o Edifício Político, desempenhando papéis centrais na governação e na administração do país. Entretanto, a SIGET, ao supervisionar sectores críticos de segurança nacional, corresponde ao Edifício Securitário. Esta distinção reflete o modo como as funções atribuídas a cada entidade concorrem para a compreensão das suas responsabilidades e do seu impacto na estabilidade e segurança do Estado.

Acompanhamento da Missão de Observação Eleitoral a El Salvador

A Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE UE) a El Salvador foi acionada em 11 de outubro de 2021, data em que a equipa de Observadores chegou a São Salvador, permanecendo até 07 de novembro do mesmo ano. O objetivo desta missão era avaliar em que medida as recomendações das Missões de Observação Eleitoral da UE (MOE UE) de 2018 e de 2019 foram adotadas, bem como avaliar os progressos nas reformas eleitorais desde a última eleição presidencial. Ao longo da sua missão, a MOE UE contactou com as principais partes interessadas, incluindo funcionários do governo, magistrados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da Junta de Supervisão Eleitoral (JVE), deputados da Assembleia Legislativa, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (CSJ), representantes dos partidos políticos, organizações da sociedade civil, meios de comunicação social, organismos internacionais e Estados-Membros da UE. As atividades da missão centraram-se na avaliação do estado das 45 recomendações propostas pelas duas MOE da UE. Com efeito, em termos concretos, a EFM da UE englobou uma abordagem

dupla, abordando recomendações distintas das observações de 2018 e 2019. Todavia, para efeitos do presente trabalho, centrar-nos-emos principalmente nos dados das eleições presidenciais de 2019, que resultaram em 22 recomendações.

De acordo com o constante no Relatório Final da MAE a El Salvador (MAE-UE, DEC21, p. 05), o Código Eleitoral de El Salvador proíbe quaisquer alterações legais no ano que antecede as eleições, exigindo que as alterações sejam implementadas até ao final de fevereiro de 2020 para entrarem em vigor no ciclo eleitoral subsequente. Embora estas restrições legais coloquem desafios às alterações legislativas, não se aplicam aos regulamentos ou diretivas emitidas pelo TSE ou por outras agências governamentais.

A MAE da UE assinalou a existência de prazos apertados associados às recomendações que necessitam de modificações legislativas, agravados por um calendário eleitoral marcado por eleições presidenciais, legislativas e municipais não sincronizadas. Esta situação cria potenciais obstáculos a um diálogo inclusivo e estratégico sobre as necessárias reformas eleitorais a longo prazo. Com a elevada frequência dos ciclos eleitorais em El Salvador, que ocorrem de três em três anos, e a janela limitada para a reforma, existe um potencial acrescido para o surgimento de campanhas políticas aguerridas que podem dificultar discussões abrangentes.

Durante a missão, tornou-se evidente que – em parte devido às recentes mudanças no Executivo e no TSE – os progressos registados na aplicação das recomendações da MOE UE foram mínimos. Entre as realizações dignas de nota da Assembleia Legislativa contam-se cinco alterações ao Código Eleitoral, que se centram (i) no aumento do número permitido de eleitores por assembleias de voto (JRV), (ii) na revisão do sistema de atribuição de lugares a candidatos independentes e (iii) na instituição da paridade de género nas listas de candidatos independentes às Legislativas. Estas alterações estão parcialmente alinhadas com as recomendações das MOE da UE de 2018 e 2019. No entanto, o Presidente Bukele vetou duas reformas: uma que impunha sanções aos funcionários que não comunicassem as desqualificações de voto e outra que obrigava a colocar fotografias dos candidatos nos boletins de voto. Significativamente, a Assembleia Legislativa anulou este último veto em dezembro de 2019. Apesar destes ajustamentos que visam eleições mais transparentes e inclusivas no futuro, as reformas estratégicas cruciais solicitadas pelas MOE da UE e pelas organizações da sociedade civil continuam por abordar. Esta inação tem suscitado críticas quanto ao ritmo lento da implementação das reformas.

A missão de observação eleitoral da UE defendeu uma abordagem estratégica das reformas eleitorais, sugerindo o reforço da capacidade do TSE, garantindo a sua independência através de uma orçamentação adequada, de uma maior supervisão do financiamento das campanhas, de uma melhor formação do pessoal das mesas de voto, de critérios de validade dos boletins de voto bem definidos e de sanções proporcionadas para as infrações eleitorais. Recomendou, igualmente, uma maior despolitização dos funcionários das assembleias de voto, uma verdadeira paridade de género nas listas de candidatos e melhores mecanismos de transmissão dos resultados eleitorais.

A rápida sucessão de eventos eleitorais em El Salvador complica o discurso atempado e refletido sobre as necessidades de reforma a longo prazo. Consequentemente, a MAE da UE considera, no seu Relatório (MAE-UE, DEC21, p. 06) que poderia ser considerada a adoção de uma abordagem faseada, implementando progressivamente as reformas através de disposições transitórias, dissociando-as dos ciclos eleitorais imediatos e das mudanças nas maiorias políticas, facilitando assim o diálogo sustentado e o acordo sobre as reformas essenciais para o futuro.

Categoria	Descrição	Significado
1	Sem alterações.	Nenhuma ação foi tomada para a implementação desta recomendação.
2	Ações ou atividades estão a decorrer mas a implementação da recomendação ainda não se deu.	Exemplos poderão incluir a formação de um grupo de trabalho para a revisão da legislação ou a preparação de uma proposta de reforma, mas as alterações ainda não foram confirmadas.
3	Implementação parcial da recomendação.	A recomendação foi implementada em parte, mas outros elementos da recomendação não foram considerados.
4	Implementação na íntegra da recomendação.	A recomendação foi implementada na íntegra, por exemplo a legislação eleitoral foi alterada e todos os aspetos da recomendação foram tidos em consideração.
5	Ainda é prematuro para fazer uma avaliação.	Algumas recomendações podem implicar atuações de âmbito administrativo, as quais só poderão ser avaliadas numa altura mais próxima das eleições, como por exemplo o reforço da educação cívica ou eleitoral.

**Missão de Acompanhamento Eleitoral a El Salvador: estado de implementação das
Recomendações da MOE-UE 2019**

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2021)
R1	1	Quadro Jurídico	Político (2)	Não há qualquer alteração relativamente a esta proposta, que, no entanto, exige alterações legais à Lei Eleitoral e ao Código Penal. A recomendação é apoiada pela maioria dos interlocutores; O roteiro da Comissão de Reforma Eleitoral e Constitucional inclui a necessidade de impor sanções aos candidatos em caso de infração; O TSE pode impor o cumprimento do Código Eleitoral através da emissão de instruções e da aplicação de multas em caso de incumprimento; O plano estratégico do TSE (PLAGEL) prevê o reforço da sua unidade jurídica.
R2	1	Quadro Jurídico	Político (2)	Não há nenhuma mudança em relação a esta proposta, entretanto ela requer alterações jurídicas na Lei Eleitoral; O TSE apoia a revisão e a harmonização de todas as leis eleitorais, incluindo os prazos para a administração da justiça eleitoral; O TSE pode impor o cumprimento do Código Eleitoral através da emissão de instruções e da aplicação de coimas em caso de incumprimento.
R3	1	Quadro Jurídico	Político (1)	Não há nenhuma alteração em relação a esta proposta. A lei de Procedimentos Constitucionais estava em discussão no início de 2019.
R4	1	Registo Eleitoral	Político (1)	Atualmente, não existe qualquer debate público sobre esta questão. Necessita de alterações constitucionais; A MAE está ciente de que tal iniciativa seria impopular e considera que deve ser abordada no contexto de uma revisão global da Constituição e da Lei Eleitoral, tendo em conta a intervenção de duas legislaturas para completar uma alteração à Constituição.
R5	5	Registo Eleitoral	Político (1)	Atualmente, não existe qualquer debate público sobre esta questão. A EFM está ciente de que garantir que os presos preventivos possam exercer o seu direito de voto é impopular. No entanto, esta recomendação também se aplica a todos os eleitores impedidos de votar pessoalmente, tal como pessoas em hospitais ou em lares de idosos; A Provedoria Nacional dos Direitos Humanos (PDDH) reconheceu a pertinência de solicitar ao TSE que permita o voto de pessoas encarceradas que aguardam condenação.
R6	1	Votação, contagem e apuramento	Político (1)	Não há qualquer alteração no que respeita a esta recomendação, nem indicação para alterar a legislação existente ou/e adotar nova legislação; uma alteração do Código Eleitoral por consenso representaria um esforço inclusivo suscetível de ter um impacto positivo e prático no processo de contagem; Com o apoio atual e previsível do PNUD, o TSE reforçará a formação (coerência) e a campanha de educação dos eleitores sobre os procedimentos de votação; O apoio ao TSE e às OSC com vista a reforçar as campanhas de educação dos eleitores representaria uma componente significativa a incluir no planeamento.

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2021)
R7	1	Votação, contagem e apuramento	Político (1)	Não há nenhuma mudança em relação a essa recomendação, nem indicação para modificar a legislação existente ou/e adotar nova legislação; Os partidos políticos admitem a quebra do silêncio de campanha e parecem cumprir o acordo de bom grado, desde que outros também o façam; O TSE tem conhecimento de que partidos e candidatos não cumprem o período de silêncio de campanha (antes e depois da campanha). Se não for possível introduzir atempadamente novos instrumentos jurídicos, o TSE, com o apoio de outras partes interessadas nas eleições, como os grupos da sociedade civil, pode procurar adotar um “Código de Conduta”.
R8	2	Administração Eleitoral	Político (1)	Esta recomendação é apoiada pelos partidos políticos e pelas organizações da sociedade civil; Existe atualmente um debate no seio do CREC da Assembleia Legislativa no sentido de retirar aos partidos políticos a possibilidade de proporem elementos para as assembleias de voto; O impacto administrativo e operacional para o TSE será um desafio, tanto em termos de seleção como de formação; esta última componente deverá ser apoiada pelo projeto de assistência eleitoral do PNUD; Os interlocutores das OSC fizeram a proposta de formar estudantes universitários como membros das assembleias de voto.
R9	2	Administração Eleitoral	Político (1)	Em conformidade com o roteiro <i>ad hoc</i> do CREC da Assembleia Legislativa, a ARENA apresentou em 2019 uma proposta. No entanto, esta proposta carece do apoio de todos os partidos políticos, tendo em conta que poderiam ser tidas em conta várias opções para um novo modelo de órgão de gestão eleitoral (OGE) para esta reforma antes das eleições de 2024; várias OSC mostraram interesse em se inspirar noutros contextos regionais para decidir qual a solução mais adequada para El Salvador.
R10	5	Administração Eleitoral	Político (1)	Esta recomendação continua pendente da execução do plano estratégico do TSE (PLAGEL) com base no exercício de <i>lessons learned</i> com as eleições de 2018 e 2019. O TSE demonstrou um forte empenho em aprender com as experiências das duas últimas eleições, incluindo a receção de conselhos das organizações da sociedade civil.
R11	2	Registo Eleitoral	Político (3)	A Assembleia Legislativa aprovou o Decreto n.º 466 que impõe sanções aos funcionários do Registo Civil e do RNPN e aos magistrados por falta de comunicação ou comunicação tardia de alterações ao estatuto dos cidadãos. O Presidente vetou este decreto em 2019. Na altura da MAE da UE, estavam em curso discussões para reformular o decreto.

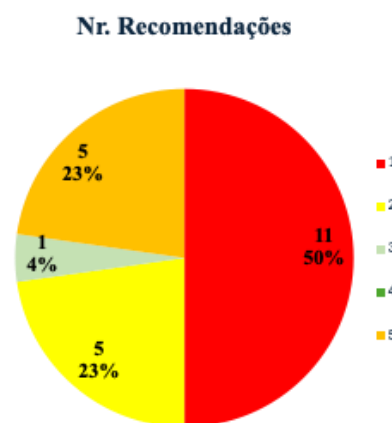
Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2021)
R12	1	Registo de candidatos e Partidos políticos	Político (1)	Os partidos políticos opõem-se a esta recomendação e não há qualquer alteração relativamente à mesma, nem indicação para alterar a recomendação existente ou/e adotar uma nova; esta poderia ser abordada no contexto de uma revisão global da Constituição, do Código Eleitoral e da Lei dos Partidos Políticos.
R13	2	Registo de candidatos e Partidos políticos	Securitário (2)	A aplicação desta recomendação contribuiria para melhorar significativamente a segurança jurídica das candidaturas; estes mecanismos devem ser introduzidos no PLAGEL do TSE com recursos adequados e com novos conjuntos de instruções e procedimentos.
R14	1	Média	Político (1)	Não há qualquer alteração relativamente a esta recomendação, nem uma indicação para alterar a legislação existente e/ou adotar nova legislação.
R15	1	Média	Político (1)	Não há qualquer alteração relativamente a esta recomendação, nem uma indicação para alterar a legislação existente e/ou adotar nova legislação.
R16	5	Média	Político (2)	O TSE indicou sua intenção de monitorar o desenvolvimento de notícias falsas (nas redes sociais) durante o ciclo eleitoral. As rádios comunitárias também manifestaram interesse em desenvolver programas sobre o assunto, em consonância com sua missão que consiste, entre outras coisas, em construir uma sociedade democrática.
R17	1	Média	Político (1)	Não há nenhuma mudança em relação a esta recomendação, nem indicação para modificar a legislação existente ou/e adotar nova legislação; A Associação de Rádios e Programas Participativos (ARPAS) continua a ter acesso a uma única frequência.
R18	5	Financiamento Eleitoral	Político (1)	Independentemente do reforço da disposição conexa no Código Eleitoral, o TSE reconheceu a necessidade de criar uma unidade específica para auditar eficazmente as finanças políticas, com a criação de uma unidade específica com pessoal especializado.
R19	3	Participação de mulheres	Político (1)	A Assembleia Legislativa adotou, em 2019, o decreto 294 que altera o regulamento sobre os candidatos não partidários que exigem bilhetes com paridade de gênero para as eleições legislativas; Em 2019, o Grupo Parlamentar das Mulheres da Assembleia Legislativa apresentou uma proposta para aumentar a quota mínima de gênero nas listas de candidatos de 30% para 50%; À data, o TSE não previa incorporar a quota de gênero na seleção dos órgãos eleitorais temporários.
R20	1	Participação de pessoas com deficiência	Político (1)	Não há qualquer alteração relativamente a esta recomendação, nem indicação de alteração da legislação existente ou/e de adoção de nova legislação; o Gabinete do Provedor Nacional dos Direitos Humanos (PDDH) reconheceu que a eliminação das desqualificações com base na deficiência mental pode não ser bem aceite no contexto de El Salvador; existem OSC experientes que trabalham com pessoas com deficiência, com capacidade para sensibilizar e facilitar o diálogo político sobre as obrigações internacionais existentes.

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Recomendação	Categoria (1-5)	Área Eleitoral	Edifício	Comentários e informação adicional (de acordo com MAE-UE 2021)
R21	2	Participação de minorias	Político (1)	Existia um projeto de lei apresentado em 2018 em discussão na Assembleia Legislativa; em 2019, o Presidente do ECRC convidou as OSC a apresentarem recomendações para melhorar os direitos da comunidade LGBTI, entre outros grupos; o PDDH está a acompanhar as discussões e a apoiar os grupos LGBTI a este respeito.
R22	5	Votação, contagem e apuramento	Político (1)	O TSE apresentou três propostas para a automatização da contagem, do apuramento e da transmissão dos resultados das votações (PLAGEL e Orçamento 2020-21 ao Ministério das Finanças) NOV2019; independentemente das soluções, o TSE informou a MAE de que o seu plano é seguir as recomendações da MOE da UE no sentido de fornecer manuais de formação específicos e adequados aquando da realização de sessões de formação.

Com base na tabela apresentada, analisámos a implementação das 22 recomendações elaboradas pela Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE) nas eleições presidenciais de El Salvador. Os resultados indicam que nenhuma recomendação alcançou a categoria 4, o que revela a incapacidade de implementar integralmente qualquer das recomendações, verificando-se, assim, a inexistência de critérios plenamente atendidos. Por

outro lado, metade das recomendações (11) foram desconsideradas pelos destinatários das mesmas, permanecendo na categoria 1, ou seja, sem qualquer ação tomada para a sua implementação. Isto reflete uma preocupante inatividade por parte das entidades responsáveis, incluindo a Assembleia Geral e o Tribunal Supremo Eleitoral, que acumulam juntos 79% das recomendações direcionadas, de um total de 28 recomendações¹⁰² dirigidas a 08 entidades destinatárias¹⁰³. Esta falta de ação indica potenciais barreiras políticas e institucionais que impedem a concretização das reformas recomendadas, sugerindo um descompasso entre as intenções das autoridades eleitorais e os imperativos do quadro eleitoral recomendados pela MAE-UE.



A Categoria 2, composta por cinco recomendações, abrange aquelas em que ações ou atividades preliminares foram iniciadas, tais como a formação de grupos de trabalho ou a preparação de propostas de reforma legislativa. No entanto, estas ações não culminaram em alterações confirmadas ou substantivas. Este cenário sugere avanços embrionários que necessitam de um acompanhamento rigoroso e de um compromisso político robusto para garantir que estas iniciativas ultrapassem a fase preparatória e resultem em mudanças significativas no quadro eleitoral.

A única recomendação na Categoria 3 representa uma implementação parcial. Embora parte da recomendação tenha sido atendida, outros elementos permanecem por considerar. Esta situação exemplifica um esforço incompleto que, apesar de avançar em algumas áreas, falha em abordar o cerne das questões que a recomendação busca corrigir.

¹⁰² De referir que o rácio de destinatários por recomendação se encontra na tabela, na coluna “Edifício” com o valor entre parêntesis. Por exemplo: [Edifício] Político (2), onde dois é o número de destinatários daquela recomendação em concreto.

¹⁰³ As outras seis entidades foram: o Governo, o RNPS, as Instituições Estatais, os Meios de Comunicação Social, a Sociedade Civil e o SIGET.

Este progresso pode indicar quer dificuldades intrínsecas no sistema, quer uma alocação insuficiente de recursos ou uma falta de consenso político.

Não há recomendações na Categoria 4, sinalizando que nenhuma foi implementada na íntegra. Este dado é revelador da relutância ou ineficácia das entidades envolvidas em realizar mudanças abrangentes e fundamentais, as quais seriam determinantes para o fortalecimento do sistema eleitoral salvadorenho. A inexistência de uma implementação completa assinala a potencial resistência interna e a complexidade das reformas necessárias.

Finalmente, a Categoria 5, com cinco recomendações, destaca-se pela prematuridade na avaliação da sua implementação. Estas recomendações podem incluir áreas como a educação cívica ou o reforço de capacidades eleitorais, que exigem tempo para a maturação e a avaliação eficaz da sua execução. Este adiamento na avaliação pode refletir a necessidade de preparação adequada e de tempo para verificação de resultados tangíveis.

Em conclusão, a análise categórica apresentada sublinha a necessidade de ação coordenada e imediata por parte das entidades responsáveis em El Salvador. Refira-se que, como acima referido nos propusemos a considerar apenas as recomendações referentes ao ato eleitoral de 2019, bem como à análise da subjacente implementação das recomendações então apresentadas pela MAE-UE. Todavia, apenas atentando ao universo total das 32 recomendações acumuladas (as de 2019 e as das eleições anteriores de 2018, cujo âmbito da MAE-UE abrangia), é possível verificar a existência de recomendações na Categoria 4, ou seja, com a implementação na íntegra da recomendação. De acordo com o Relatório MAE-UE três foram integralmente implementadas: Duas referiam-se à formação dos membros das assembleias de voto sobre a determinação da validade do boletim de voto e o preenchimento dos protocolos de resultados. A terceira referia-se à otimização da eficiência e transparência dos processos de transmissão e apuramento de resultados. Estas recomendações foram implementadas através da introdução de tecnologias eleitorais (MAE-UE, DEC21, p. 08).

A ausência de progressos significativos em muitas das recomendações da MAE-UE indica a importância de abordar as deficiências políticas e administrativas que atrasam a implementação das reformas. Todavia, a MAE da UE parece estar ciente dos condicionalismos de tempo envolvidos na implementação das recomendações que exigem alterações legislativas. Tal decorrerá, de acordo como consta do Relatório (MAE-UE, DEC21, p. 09) da não sincronização da realização de eleições presidenciais, legislativas e autárquicas e da proibição de adotar qualquer reforma legislativa aplicável a uma eleição durante o ano anterior.

A análise das 22 recomendações emitidas pela Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia para as eleições presidenciais de 2019 ocorridas em El Salvador revela um panorama que exige atenção meticulosa às dinâmicas políticas e administrativas presentes no país. A categorização das recomendações, que de seguida apresentaremos, destaca a implementação limitada e os desafios contínuos enfrentados pelas instituições salvadorenhas.

A implementação das recomendações da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE) para o sistema eleitoral de El Salvador apresenta implicações significativas para o edificado político do país. As recomendações abrangem elementos essenciais, tais como o quadro jurídico, a administração eleitoral, o direito de voto, e a participação política de diversos grupos, e como estas influenciam a governação democrática.

Quadro Jurídico (Recomendações 1 a 3). A MOE-UE propôs três recomendações para melhorar o quadro jurídico. A primeira recomendação enfatizou a necessidade de calibração das sanções administrativas e penais para infrações eleitorais, considerando que as sanções existentes não são dissuasivas nem proporcionais à gravidade da má conduta. A segunda recomendação abordava a introdução de prazos claros e procedimentos administrativos e judiciais para resolver queixas e apelos relativos ao registo de candidatos pelo TSE e pela Câmara Constitucional. A terceira recomendação reiterou a necessidade de garantir prazos expeditos para a resolução de todas as opiniões jurídicas eleitorais e apelos à Câmara Constitucional. A implementação plena dessas recomendações exigiria alterações às disposições da Lei Eleitoral, do Código Penal, e da Lei de Procedimentos Constitucionais. No entanto, até à data, nenhuma dessas recomendações foi atendida, o que revela desafios significativos no fortalecimento das instituições jurídicas.

Direito de Voto (Recomendações 4 e 5). As recomendações relativas ao direito de voto abordam a remoção de limitações que têm bases subjetivas (Recomendação 4), como a eliminação das limitações ao direito de voto baseadas em motivos subjetivos, como conduta notoriamente irregular e a defesa da reeleição consecutiva do Presidente. Este elemento de discricionariedade no processo de exclusão contraria os compromissos internacionais de El Salvador. A recomendação sobre a privação do direito de voto de eleitores que não podem chegar às suas mesas de voto designadas (Recomendação 5) evidencia a necessidade de um sistema inclusivo que respeite os direitos de todos os cidadãos. A falta de solução para estas

questões reflete fragilidades nas normativas legais e a resistência a mudanças que garantam a inclusão cívica.

Respeito pelo Período de Silêncio de Campanha. A MOE-UE também recomendou garantir o respeito pelo período de silêncio da campanha (Recomendação 7). Alguns observadores relataram que, nas eleições de 2021, este silêncio não foi respeitado. A forte presença de materiais de campanha e a atividade contínua de candidatos e de representantes de partidos nos meios de comunicação social indicam uma violação das regras estabelecidas. O TSE não tomou medidas eficazes para garantir as normas e dirigiu a responsabilidade de implementação aos partidos, reforçando a necessidade de um quadro regulatório mais robusto. Embora alguma discussão tenha ocorrido, as propostas de reforma foram adiadas devido à pandemia.

Administração Eleitoral (Recomendações 8 a 10). Quanto à administração eleitoral, a MOE-UE propôs um conjunto de quatro recomendações focadas na despolitização das estruturas temporárias do TSE, na necessidade de uma reforma da sua estrutura e composição e na garantia da sua independência financeira. A falta de consenso na remoção das indicações políticas para o pessoal das mesas de voto e as deficiências registadas no TSE quanto à gestão de infrações eleitorais, revelam que o fortalecimento da independência e da imparcialidade da instituição é imperativo para assegurar a eficácia do sistema eleitoral.

Registo de Eleitores e Candidatos. As recomendações pertinentes ao registo de eleitores (Recomendação 11) sugeriram uma atualização abrangente do RNPN, e a flexibilização dos requisitos para atualização de estatutos de cidadãos no estrangeiro. A implementação desta recomendação deve ser uma prioridade, uma vez que a efetividade do registo serve como base para a participação cívica. Quanto à recomendação que visava permitir candidatura de independentes (Recomendação 12), a falta de um enquadramento regulador impede a sua operacionalização. Finalmente, a recomendação sobre a verificação da autenticidade das declarações dos candidatos (Recomendação 13) é complexa e necessita de um sistema eficaz, que ainda não foi estabelecido pelo TSE.

Meios de Comunicação e Eleições. As recomendações relacionadas com os meios de comunicação social (Recomendações 14 a 17) destacam a importância de garantir um ambiente mediático equitativo e objetivo. A ausência de uma lei de imprensa que regule a equidade e o pluralismo é preocupante, uma vez que observadores relataram uma forte parcialidade a favor do governo nos meios de comunicação estatais. A falta de regulamentação na distribuição da publicidade governamental e a deficiente supervisão

sobre a desinformação indicam que reformas são necessárias para assegurar maior transparência e objetividade na cobertura mediática.

Financiamento de Campanha (Recomendação 18). A MOE-UE recomendou a melhoria da capacidade do TSE para auditar o financiamento político e a introdução de sanções adequadas em caso de incumprimento. No entanto, o TSE tem realizado pouco progresso nessa área, enfrentando a escassez de recursos e uma falta de regulamentação que permita um controlo eficiente. A criação de uma unidade especializada com recursos adequados é necessária para garantir a supervisão e a transparência no financiamento político.

Participação Política de Mulheres e Pessoas com Deficiência (Recomendações 19 e 20). A recomendação 19, que visa promover a igualdade de género nas posições políticas, reflete avanços em termos de quotas mínimas estabelecidas na legislação, mas os esforços têm sido insuficientes para garantir a plena participação das mulheres nos processos eleitorais. A violência política contra mulheres candidatas sublinha a importância de medidas de proteção e apoio adequadas. A recomendação 20, sobre a participação de pessoas com deficiência no processo eleitoral, ressalta a necessidade de remover barreiras e limitações ao direito de voto, reforçado pela nova lei de inclusão. No entanto, a implementação não definiu quotas mínimas para assegurar a participação política dessas pessoas, o que continua a constituir um desafio.

Votação, Contagem, Tabulação dos Resultados e Tecnologia Eleitoral (Recomendações 06 e 22). Permitimo-nos destacar estas duas recomendações em concreto, focadas no reforço da formação dos membros das assembleias de voto. As mesmas procuravam garantir que as assembleias de voto estivessem livres de interferências partidárias, bem como o estabelecimento de procedimentos claros sobre a validade dos boletins de voto. Adicionalmente, as recomendações visavam a melhoria da exatidão dos protocolos de resultados, o respeito pelo período de silêncio eleitoral e a documentação de todos os processos de transmissão e de tabulação dos resultados preliminares. Pese embora a inexistência de uma implementação imediata, foi verificado que, já nas eleições seguintes ocorridas em 2021, o Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) introduziu a automatização dos processos de contagem, transmissão e apuramento dos resultados. O desenvolvimento de um aplicativo de totalização digital eliminou inconsistências, permitindo o cálculo automático das frações de voto resultantes da marcação cruzada de candidatos. As partes interessadas relataram que o nível de transparência melhorou consideravelmente, com os protocolos de

resultados limpos sendo imediatamente disponibilizados no site do TSE, podendo ser verificados em tempo real. Além disso, o TSE forneceu manuais de formação específicos para os processos de contagem e transmissão dos resultados, enfatizando o uso adequado da solução de contagem digital. As instruções destinadas ao pessoal de apoio informático foram igualmente consideradas adequadas (MAE-UE, DEC21, p. 19) . Este conjunto de ações representa um avanço significativo na gestão eleitoral, promovendo a integridade e a confiança pública no sistema democrático.

A análise do impacto da implementação das recomendações feitas pela Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MAE-UE) em El Salvador revela um cenário complexo. As recomendações visavam o fortalecimento do sistema eleitoral do país; no entanto, a concretização dessas melhorias encontrou barreiras e desafios institucionais que necessitam de intervenção. Apesar de algumas ações de progresso, a inação em áreas críticas evidencia a urgência de um compromisso contínuo e uma colaboração eficaz entre todos os intervenientes. Para que as reformas propostas se tornem uma realidade eficaz, é imprescindível a mobilização de esforços conjuntos e o investimento em reformas estruturais.

A consolidação desses pontos será vital para garantir um processo eleitoral justo e transparente, que respeite plenamente os direitos de todos os cidadãos e fortaleça o edificado político de El Salvador. O futuro democrático do país depende da capacidade que as suas instituições demonstram para enfrentar os desafios históricos e contemporâneos com determinação e visão a longo prazo. Assim, não será despiciendo afirmar-se que parece fundamental que todas as partes interessadas estejam unidas em torno da necessidade de um sistema eleitoral que não apenas promova a equidade e a representatividade, mas que também contribua para um ambiente democrático mais robusto e sustentável. A eficácia do sistema político de El Salvador estará intrinsecamente ligada à sua aptidão para adaptar-se aos referidos desafios, tanto como para implementar as recomendações da MOE-UE de forma coerente e contínua.

4.2.9 Impacto da implementação das recomendações sobre o Edifício Político e de segurança de El Salvador

A implementação das recomendações emitidas pela Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MOE-UE) para El Salvador apresenta um impacto significativo tanto no Edifício Político quanto no Edifício Securitário do país. Estas recomendações foram

formuladas com o intuito de melhorar a estrutura eleitoral e a governação democrática. A respetiva análise fornece um panorama das mudanças necessárias e dos desafios persistentes enfrentados pelas instituições salvadorenhas.

As recomendações dirigidas ao Edifício Político visam, em grande parte, fortalecer as instituições democráticas e a participação cívica. As entidades que ocupam este edifício, nomeadamente o Governo, a Assembleia Legislativa, o Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) e os partidos políticos, são fundamentais para a configuração de um sistema político eficaz e representativo. Um dos principais focos das recomendações da MOE-UE centrou-se na necessidade de reformar as sanções para infrações eleitorais, conforme exposto na Recomendação 1. A ausência de sanções dissuasivas e proporcionais compromete não apenas a integridade das eleições, mas também a confiança da população nas instituições. A implementação eficaz desta recomendação seria essencial para restabelecer a credibilidade do sistema político, uma vez que a ineficácia das sanções atuais pode levar à impunidade e à perpetuação de práticas antiéticas nas campanhas eleitorais.

Acresce que as recomendações que abordam o direito de voto e a participação política de grupos historicamente marginalizados, como as mulheres e as pessoas com deficiência, também têm implicações profundas para o edificado político. A promoção da paridade de género nos cargos eletivos constitui um passo necessário para garantir que todas as vozes sejam ouvidas, refletindo a diversidade da sociedade salvadorenha. O fortalecimento do sistema eleitoral – através da eliminação de barreiras que limitam a participação de determinados grupos – assevera-se determinante para assegurar que o processo democrático seja verdadeiramente inclusivo.

Embora a maioria das recomendações da MOE-UE se concentre nas instituições do Edifício Político, o impacto sobre o Edifício Securitário não deve ser subestimado. O edifício de segurança, que abrange as estruturas e instituições responsáveis pela proteção do Estado e dos seus cidadãos, é também afetado pela eficácia do sistema eleitoral e pelo fraco nível de implementação das recomendações efetuadas. A despolitização das estruturas do TSE, conforme sugere a Recomendação 8, será de importância vital para garantir que as eleições sejam conduzidas de forma imparcial e independente, minimizando o risco de interferências políticas que possam comprometer a segurança nacional e a integridade do processo eleitoral. A falta de um ambiente regulatório claro e independente no TSE pode criar vulnerabilidades que são exploradas por atores que ameaçam a estabilidade e a segurança do Estado.

Adicionalmente, as questões de financiamento político, conforme a Recomendação 18, têm um impacto direto na segurança institucional. A falta de uma supervisão adequada sobre o financiamento eleitoral e a utilização de recursos estatais podem levar à corrupção e à manipulação de processos eleitorais, o que, por sua vez, pode fomentar a desconfiança nas instituições e instigar descontentamento social.

A interdependência entre o Edifício Político e o de segurança no contexto salvadorenho torna-se evidente à medida que as reformas são discutidas e implementadas em maior ou, sobretudo, menor grau. A eficácia do processo eleitoral não é apenas uma questão de inclusão e justiça; trata-se de assegurar um Estado forte e resiliente que possa proteger os direitos e interesses dos seus cidadãos.

Por outro lado, a incapacidade de implementar as recomendações e de abordar as falhas estruturais pode afetar negativamente a segurança do Estado, criando um círculo vicioso de desconfiança e instabilidade.

A esse propósito cumpre enfatizar que a implementação das 22 recomendações propostas pela Missão de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia (MAE-UE) para as eleições presidenciais de El Salvador revela um panorama crítico e representativo dos desafios enfrentados pelas instituições democráticas do país. Um resultado significativo nesta análise é aquele que demonstra que metade das recomendações (11) foi desconsiderada pelos destinatários, permanecendo na Categoria 1, ou seja, sem qualquer ação tomada para a sua implementação. Este dado resulta num descompasso evidente entre as intenções das autoridades eleitorais e as necessidades prementes do quadro eleitoral. As entidades como a Assembleia Geral e o Tribunal Supremo Eleitoral, que juntas acumulam 79% das recomendações dirigidas, demonstram uma relutância em adotar as reformas sugeridas. No espectro diametralmente oposto verificamos que a inexistência de recomendações na Categoria 4 – a qual sinaliza que nenhuma Recomendação foi implementada na íntegra – revela a relutância ou ineficácia das entidades envolvidas em executar mudanças abrangentes e fundamentais. Essa situação ressalta a resistência interna às reformas, além de evidenciar a complexidade envolvida na criação de um sistema eleitoral mais robusto. A falta de ações decisivas acentua as fragilidades do sistema político e pode comprometer a estabilidade democrática, uma vez que a confiança pública nas instituições é um pilar essencial para a saudável condução da coisa comum, envolta no desejado manto democrático.

4.3 Comparação e análise dos dados qualitativos, recolhidos em entrevistas junto de atores das MOE

As Missões de Observação Eleitoral da União Europeia geralmente incluem uma variedade de indivíduos, como já antes descrito¹⁰⁴, incluindo uma equipa nuclear, observadores de longo prazo e observadores de curto prazo, dependendo do tamanho e do escopo da eleição. O número de elementos que as compõem pode variar significativamente.

Como anteriormente referido, a Equipa Nuclear, geralmente, inclui entre sete e nove especialistas em diferentes campos, tais como os de Administração Eleitoral, do Quadro Legal, do Processo Eleitoral, dos Direitos Humanos e da Imprensa. Os Observadores de Longa Duração (LTO) podem variar entre 14 e 40, ou mais, sendo distribuídos em pares por vários círculos eleitorais do país para observar o ambiente pré-eleitoral e pós-eleitoral. As equipas de Observadores de Curta Duração (STO) oscilam significativamente em número de elementos, muitas vezes variando entre 20 até mais de 100, dependendo da escala da eleição. Os STO normalmente chegam num dia cerqueiro ao dia da eleição para monitorizarem a votação, a contagem e a tabulação dos resultados. Adicionalmente, as MOE podem ser apoiadas por funcionários e por intérpretes recrutados localmente. O número total de observadores e de funcionários pode, portanto, ser bastante substancial, potencialmente variando de cinco dezenas até várias centenas.

Os valores sugeridos podem variar com base na missão específica e no país observado. Exemplo disso mesmo é o que se pode observar na Tabela I, disposta na página 123, a partir da qual se constata que a MOE ao pleito eleitoral da Guiana foi composta por 51 observadores, provenientes de 25 países. Assim, por quanto precede, considerámos que uma amostra de 57 inquéritos preenchidos poderia constituir um universo aceitável para extrair respostas representativas da constituição das equipas integrantes de MOE.

Com efeito, tendo por base a experiência declarada pelos 57 inquiridos, é possível, em teoria, compor uma equipa que completa todo o universo de valências necessárias para construir uma Missão de Observação Eleitoral.

Esta amostra tem por base a peculiaridade de ser composta exclusivamente por elementos que estiveram em Missões de Observação Eleitoral. Todos os destinatários das duas centenas de convites – que para o efeito serão considerados a população¹⁰⁵ do

¹⁰⁴ Cf. 3.3.3. Os procedimentos para a implementação de uma MOE no terreno, p. 103

¹⁰⁵ Grupo total de indivíduos a partir do qual uma amostra é retirada para um inquérito ou estudo.

questionário – para responderem ao inquérito tiveram uma participação em MOE, fazendo parte de uma base pessoal de dados, coligida exclusivamente pelo arguente, por ocasião das diversas MOE nas quais participou, na qualidade de STO¹⁰⁶. Semelhante listagem tem por principal vantagem o facto de recolher junto de fontes primárias todas as impressões de natureza objetiva relacionadas com a complexa tarefa de acompanhar os pleitos eleitorais observados por equipas da União Europeia. Acresce, contabilizadas as valências declaradas pelos 57 Observadores que 24% dos inquiridos teve funções em Equipas Nucleares (CT), tendo 49% declarado ter participado enquanto Observador de Longa Duração (LTO) em MOE.

Como anteriormente exposto, os componentes das Equipas Nucleares, bem como os integrantes de equipas de LTO têm, obrigatoriamente, experiência de observação de curta duração, o que significa que a totalidade dos inquiridos tem experiência de acompanhamento em sede de observação junto das assembleias de votos. Por outro lado, o facto de 27% dos inquiridos ter experiência apenas enquanto STO contribui para uma outra faceta muito útil na análise dos dados, conferindo uma visão isenta de uma sobrecarga burocrática e, de certa forma, mais casta quanto à visão da primeira linha de observação eleitoral.

4.3.1 Enquadramento metodológico atinente às entrevistas estruturadas

Como é possível observar nos inquéritos enviados¹⁰⁷ os mesmos foram redigidos em língua inglesa na sua versão original, considerando que esta é uma língua de domínio obrigatório, exigida à totalidade de candidatos a Observadores de MOE da União Europeia, independentemente de a língua oficial vigente nos países observados poder ser diferente.

O título atribuído ao inquérito foi “Impacto percecionado das atividades das Missões de Observação Eleitoral da União Europeia”, dado que o principal objetivo seria o de centrar as respostas sobre a perceção pessoal que cada observador teve, quanto aos vários aspetos ali solicitados. O questionário foi construído para avaliar se, e como, na opinião dos observadores, as MOE da UE têm impacto no terreno e, mais especificamente, sobre a

¹⁰⁶ O candidato foi Observador de Curta Duração (STO) integrado em Missões de Observação Eleitoral da União Europeia nas eleições do Sudão, do Kosovo, do Mali (por duas ocasiões), da Guiné-Conacri, tendo também integrado, enquanto STO, a MOE-UE ao referendo que resultou na criação do novo país africano do Sudão do Sul.

¹⁰⁷ Cf. Anexo 1, p. 378 e seguintes, Anexo 2, p. 383 e seguintes, Anexo 3, p. 386 e seguintes.

construção democrática, de segurança ou política dos países que solicitam estas discretas intervenções eleitorais da UE.

A experiência de participação no terreno no âmbito de MOE da UE foi, assim, o critério de eleição *sine qua non*, para que fosse possível responder às perguntas, dada a fulcral importância atribuída à opinião privilegiada de cada inquerido, resultante do seu próprio conhecimento e observação.

Aos inquiridos foi assegurado o total anonimato e confidencialidade, garantindo a manutenção de padrões éticos, com o objetivo de conferir tranquilidade e liberdade para expressarem as suas respostas de forma honesta e desinibida. Para tal, foi afiançado que nem a identificação, nem o endereço de correio eletrónico, nem quaisquer outros dados de identificação seriam, em qualquer circunstância, revelados.

Resultante de uma aprofundada ponderação e após a realização de testes simulados distribuídos a um universo reduzido, limitado a cerca de duas dezenas de destinatários, o autor optou pela utilização da plataforma *Microsoft Forms* para a construção, distribuição e recolha dos inquéritos. A *Microsoft Forms* é uma plataforma de recolha de dados baseada na internet que permite a criação de formulários e de inquéritos *online*. O *software* fornece modelos personalizáveis e ferramentas de processamento de automatização que podem incluir (i) a criação de inquéritos personalizados com perguntas abertas e (ii) a elaboração de perguntas de escolha múltipla, essenciais à prossecução dos objetivos delineados. Este instrumento também inclui ferramentas de relatório e oferece a opção de apresentar graficamente os resultados dos inquéritos, o que se revelou uma inequívoca mais-valia para a uma variedade de necessidades, incluindo a da própria investigação e das subsequentes avaliações analíticas.

Apesar de, como antes referido, a *Microsoft Forms* possibilitar uma recolha de dados de forma expedita, aquela ferramenta não suporta a inclusão de textos explicativos ou de enquadramento, essenciais para obter respostas mais dirigidas e esclarecidas. Assim, o arguente dividiu o questionário em duas partes distintas. A primeira parte consistiu num conjunto de 18 perguntas de escolha múltipla e de resposta obrigatória, às quais se acrescentou uma 19ª pergunta aberta. O inquérito foi elaborado de maneira que só pudesse prosseguir para a segunda parte aqueles que tivessem terminado com sucesso o conjunto de 19 questões. Chegados à segunda parte, os inquiridos depararam-se com um conjunto de sete perguntas de escolha múltipla, obrigatórias, e de sete perguntas abertas, não obrigatórias, concernentes a eventual comentário, opcional, às perguntas de escolha múltipla.

A segunda parte do inquérito utilizou uma página de internet como instrumento complementar às questões colocadas, no endereço https://www.ipris.org/eom_quiz/.¹⁰⁸ Este endereço não está disponível para quem não tenham recebido, por correio eletrónico, a ligação acima indicada, pelo que não é do domínio público.

Aos destinatários do inquérito *online* foi explicado que o mesmo se dirige a indivíduos com experiência como membros ativos de equipas de Missões de Observação Eleitoral tendo, a segunda parte do inquérito, por objetivo a recolha de informações perspicazes e detalhadas sobre as suas experiências, observações e relativas à eficácia global percecionada da missão. Acrescentou-se, com vista ao esclarecimento dos observadores inquiridos, que não existiam respostas certas ou erradas, devendo considerar a sua missão mais recente como a principal fonte (mas não necessariamente a única) para as respostas. Esta indicação foi necessária para garantir que as respostas se reportavam a experiências acumuladas, acompanhando uma evolução de metodologias que tem sido constante e mais solidificada à medida que se acumulam experiências nas Missões de Observação Eleitoral da União Europeia.

No referido grupo de sete perguntas da Parte 2, é sugerida uma única resposta possível para cada pergunta: Muito mau, Mau, Suficiente, Bom e Muito Bom. Foi, cumulativamente, proporcionada a oportunidade de, sempre que o inquirido considerasse oportuno, formular comentários adicionais sobre cada resposta fornecida.

Para a devida orientação nas respostas da segunda parte do inquérito, foram apresentados critérios de apreciação para cada questão de avaliação. Estes critérios deviam ser considerados apenas como indicações gerais para apoiar a resposta, tendo por primordial objetivo servir de guia de reflexão. Aos auscultados foi, ainda, dada a informação de que, dependendo da experiência no terreno, alguns daqueles critérios poderiam não se aplicar. Isto foi considerado necessário para evitar eventuais bloqueios induzidos pelos critérios de apreciação, optando sempre que possível pela perceção e experiência própria sobre os critérios, que, para o efeito, deviam ser considerados apenas como indicativos.

¹⁰⁸ Este *site* é do domínio do Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança (IPRIS), ao qual o arguente pertence, integrado na sua estrutura diretiva. O IPRIS apresenta-se, na sua plataforma de internet como sendo “uma ONG sem fins lucrativos e independente (...) dedicada à investigação sobre questões de Relações Internacionais, com particular interesse na vertente da política externa e de defesa portuguesa”.

4.3.2 Questões do inquérito, Parte 1

Questão 1: Qual foi o seu papel na Missão de Observação Eleitoral?

Opções de escolha múltipla: Perito da Equipa Nuclear; Observador de Longa Duração; Observador de Curta Duração; Observador de Curta Duração recrutado localmente.

Esta questão buscava obter uma visão holística e detalhada da contribuição de cada observador. Pretendeu-se obter uma classificação quanto ao grau de especialização e de conhecimento que cada Observador tinha acumulado ao longo da sua experiência nas Missões de Observação Eleitoral, assim como obter uma compreensão detalhada das funções e responsabilidades específicas desempenhadas pelos observadores eleitorais durante as suas missões. Esta questão visava captar informações sobre os diferentes aspetos da observação eleitoral em que os inquiridos estiveram envolvidos. Ao conhecer o papel desempenhado individualmente, é possível também perceber a amplitude da experiência adquirida pelos observadores e entender os desafios enfrentados em diferentes contextos. Acresce que a resposta a esta pergunta ajuda a contextualizar outras informações recebidas no inquérito, facilitando uma análise comparativa entre as várias funções desempenhadas e a perceção dos observadores sobre o processo eleitoral.

Questão 2: Em quantas missões de observação eleitoral participou?

Opções de escolha múltipla: 1; 2-3; 4-5; Mais de 5.

Esta pergunta pretendeu obter uma visão clara sobre o nível de experiência dos observadores. Esta informação é essencial para avaliar a diversidade e amplitude da experiência dos inquiridos em diferentes contextos eleitorais. Compreender em quantas missões cada observador participou permite identificar observadores novos e menos experientes, bem como aqueles com uma vasta experiência acumulada. Tal diferenciação afigura-se determinante para analisar a profundidade das capacidades e das perceções dos observadores sobre diversos aspetos dos processos eleitorais, desde a preparação até à execução e avaliação. Os dados assim recolhidos podem ajudar a correlacionar a experiência acumulada com a eficácia e a precisão na identificação de irregularidades ou boas práticas eleitorais.

Questão 3: Quando foi a sua última participação como elemento de uma equipa MOE?

Opções de escolha múltipla: Antes de 2014; Entre 2014 e 2019; 2020; 2021; 2022; 2023; 2024.

Esta pergunta visa obter informações sobre a recência da experiência dos observadores eleitorais, num espaço temporal de 10 anos. A década escolhida deveu-se à conclusão de que as práticas vigentes dominantes até 2014 nas práticas de observação eleitoral internacional eram de uma natureza ainda eivada de vícios ou de inexperiências que não eram espelho do que viria a seguir-se nos 10 anos seguintes.

Acresce que, tendo em vista a promoção dos direitos do Homem em todo o mundo, a União Europeia adotou, em 2014, o Instrumento Financeiro para a Democracia e os Direitos Humanos¹⁰⁹ com um objetivo global e planetário, que pretendia apoiar grupos e associações da sociedade civil ou cidadãos que defendessem os direitos do Homem, as liberdades fundamentais, a democracia e o Estado de direito, o que teve como consequência imediata um incremento da importância das MOE enquanto instrumento de consolidação da credibilidade ou de descrédito quanto aos pergaminhos democráticos desenrolados pelos Estados observados. A opção “Entre 2014 e 2019” releva do facto de, em Janeiro de 2017, ter sido publicada a primeira avaliação independente oficial sobre as atividades de observação eleitoral da UE¹¹⁰, a partir de cujo Relatório foram retiradas conclusões que, paulatinamente, passaram a ser introduzidas nos procedimentos e nos regulamentos das MOE da UE, entre 2017 e 2018. Acresce, de igual modo, a publicação de um Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu, em 2017, intitulado “Missões de Observação Eleitoral – foram envidados esforços para dar seguimento às recomendações, mas é necessário um melhor acompanhamento”¹¹¹ de cujas páginas se recolheram importantes recomendações, implementadas nos anos seguintes.

A questão 3 é fundamental para avaliar o grau de atualização dos observadores em relação aos métodos e às práticas modernas de observação eleitoral. Uma experiência recente pode influenciar significativamente a familiaridade dos observadores com contextos eleitorais atuais, bem como com as dinâmicas emergentes que caracterizam os processos eleitorais mais recentes. Ao compreender quando é que os observadores estiveram ativos

¹⁰⁹ Documento disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0235&from=EN> [consultado em JUN2024]

¹¹⁰ Roberts, H. et al. (2017). Evaluation of EU Election Observation Activities. July 2016 – January 2017.

¹¹¹ Tribunal de Contas Europeu (2017). Missões de Observação Eleitoral – foram envidados esforços para dar seguimento às recomendações, mas é necessário um melhor acompanhamento. Relatório Especial, nº 22; União Europeia, Serviço das Publicações.

pela última vez, é possível cruzar dados com a percepção dos observadores sobre mudanças e melhorias no processo eleitoral ao longo do tempo. Por fim, identificar a distribuição temporal das participações pode revelar tendências sobre a atualidade e a relevância da experiência dos observadores.

Questão 4: Em que medida estava familiarizado com o contexto político, social e eleitoral do país antes do seu destacamento?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Nada familiar” e o 5 a “Extremamente familiar”.

Pretendeu-se, nesta pergunta, avaliar o nível de conhecimento prévio dos observadores sobre o país em questão antes do início da missão. Tal dado é importante para compreender até que ponto os observadores estão preparados para interpretar corretamente os eventos e dinâmicas eleitorais no terreno. A familiaridade com o contexto local pode influenciar significativamente a capacidade dos observadores de identificar irregularidades, de compreender nuances culturais e de contextualizar os comportamentos e as práticas observadas. Os resultados desta pergunta permitem analisar se existe uma correlação entre o nível de familiaridade inicial e a eficácia das observações e relatórios produzidos. Além disso, essa informação pode revelar se existe a necessidade de melhorar as atividades de preparação e os *briefings* dos observadores antes do seu destacamento, visando garantir uma maior consistência e qualidade nos relatórios de observação. Em suma, esta pergunta possibilita obter percepções valiosas sobre a preparação dos observadores e identificar potenciais lacunas de conhecimento.

Questão 5: Numa escala de 1 a 5, até que ponto a formação que recebeu foi adequada ao seu papel na missão?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Nada adequada” e o 5 a “Extremamente adequada”.

Esta pergunta de escolha múltipla tem como objetivo avaliar a eficácia e a utilidade da formação fornecida aos observadores antes do início da missão de observação eleitoral. Oferecendo opções que variam de 1, representando “Nada adequada”, a 5, indicando “Extremamente adequada”, busca-se captar a percepção dos observadores sobre a qualidade

e relevância da formação recebida em preparação para a missão. As respostas mais altas indicam que os observadores consideram a formação como sendo altamente benéfica, contribuindo significativamente para capacitá-los a desempenhar efetivamente o seu papel na missão de observação eleitoral. Por outro lado, respostas mais baixas sugerem que a formação pode não ter sido suficiente ou adequada para preparar os observadores para os desafios e exigências da missão. Assim, a pergunta em questão procura avaliar a eficácia dos programas de formação proporcionados aos Observadores Eleitorais Internacionais, visando garantir que estejam adequadamente preparados para supervisionar as eleições e contribuir para a promoção de um processo eleitoral transparente, justo e democrático.

Questão 6: Foram-lhe fornecidas informações suficientes sobre as leis e o contexto eleitoral do país?

Opções de escolha múltipla: Sim; Um pouco; Não.

Esta questão tenta avaliar a qualidade e a abrangência das informações disponibilizadas aos observadores antes da missão de observação eleitoral. As opções de resposta variando de “Sim”, “Um pouco” a “Não” possibilitam que os observadores expressem se consideram ter recebido as informações necessárias para compreender as leis eleitorais e o contexto político do país onde atuarão. Respostas positivas, como “Sim”, indicam que os observadores se sentem bem informados e preparados em relação às leis e ao cenário eleitoral do país em questão, o que é fundamental para o exercício eficaz da sua função. Respostas como “Um pouco” sugerem que pode haver lacunas na informação fornecida, exigindo uma maior preparação por parte dos observadores. Uma resposta “Não” indica uma falta grave de informação que pode comprometer a capacidade dos observadores de desempenhar adequadamente sua missão. Esta questão visa garantir que os Observadores Eleitorais Internacionais estarão devidamente informados e familiarizados com o quadro legal e eleitoral do país, promovendo, assim, uma observação mais eficaz e imparcial, o que contribuirá para a transparência e para a integridade do processo democrático.

Questão 7: Como classificaria o nível de acesso que teve às assembleias de voto e aos membros das mesas eleitorais?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Muito limitado” e o 5 a “Muito alargado”.

A pergunta sobre o nível de acesso às assembleias de voto e aos membros das mesas eleitorais visa recolher informações cruciais sobre a amplitude da interação e observação dos observadores durante o processo eleitoral. Com opções de escolha múltipla que variam de 1, designando “Muito limitado”, a 5, que representa “Muito alargado”, a pergunta procura avaliar a extensão do acesso proporcionado aos observadores para monitorizarem de perto as operações eleitorais. Uma avaliação mais elevada indicará um acesso abrangente e uma colaboração eficaz, fundamentais para garantir uma observação eleitoral rigorosa e imparcial. Por outro lado, pontuações mais baixas sugerem restrições substanciais ou dificuldades de acesso, o que poderia comprometer a capacidade dos observadores de desempenharem adequadamente o seu papel de fiscalização do processo eleitoral. Assim, esta pergunta tem como objetivo obter uma análise detalhada quanto ao nível de acesso dos observadores, procurando contribuir para uma avaliação abalizada da transparência e da integridade do processo eleitoral em questão.

Questão 8: Numa escala de 1 a 5, como classificaria a transparência dos processos eleitorais que observou?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Nada transparente” e o 5 a “Altamente transparente”.

A referida questão visa avaliar a perceção dos observadores em relação à transparência dos processos eleitorais no país que estiveram a monitorizar. As opções de resposta vão de 1, representando “Nada transparente”, até 5, correspondendo a “Altamente transparente”. Esta pergunta pretende alcançar uma avaliação subjetiva, mas informada, da transparência dos processos eleitorais pelos observadores, fornecendo perceções essenciais sobre a integridade e a clareza das eleições observadas. As respostas mais elevadas, como 4 ou 5, indicam que os processos eleitorais foram considerados transparentes e abertos, contribuindo para a confiança nas eleições. Por outro lado, respostas mais baixas, como 1 ou 2, sugerem a presença de imperfeições na transparência eleitoral, o que pode levantar preocupações sobre a equidade e legitimidade do processo. Assim, esta pergunta destina-se a obter uma avaliação crítica e pessoal relativa à transparência dos processos eleitorais,

fundamental determinar a credibilidade dos sistemas democráticos em que os observadores estão envolvidos.

Questão 9: Com que eficiência foram comunicadas as irregularidades e os problemas observados na missão?

Opções de escolha múltipla: Muito eficazmente; Algo eficazmente; Ineficazmente; Não aplicável / Não houve irregularidades.

A pergunta sobre a eficiência da comunicação de irregularidades e problemas observados durante a missão tem como objetivo avaliar a capacidade dos observadores de relatarem de forma eficaz as discrepâncias identificadas no decorrer da observação eleitoral. As respostas que indicam uma comunicação eficaz refletem uma capacidade sólida de os observadores relatarem as questões identificadas, contribuindo para a transparência e retificação de possíveis problemas. Por outro lado, respostas que apontam para a ineficácia na comunicação sugerem a necessidade de aprimorar os canais e os procedimentos de reporte de irregularidades. Essa pergunta visa garantir que quaisquer discrepâncias detetadas durante a missão sejam comunicadas de maneira clara e oportuna, possibilitando uma resposta adequada para assegurar a integridade do processo eleitoral e para fortalecer a credibilidade do sistema democrático em questão.

Questão 10: Na sua opinião, qual foi a importância do impacto da Missão de Observação Eleitoral sobre a integridade global das eleições?

Opções de escolha múltipla: (1 sendo “Nada significativo”; 5 sendo “Altamente significativo”).

No âmbito de um inquérito dirigido a Observadores Eleitorais Internacionais, a pergunta sobre o impacto da missão de observação eleitoral na integridade global das eleições busca recolher a perceção dos observadores acerca da relevância e influência do seu trabalho no processo eleitoral. Esta questão procura divulgar perceções sobre como os observadores avaliam o impacto do seu envolvimento na promoção da transparência e da integridade do processo eleitoral observado. As respostas com 4 ou 5, indicam que os observadores consideram que a sua missão teve um impacto significativo na integridade e na legitimidade do processo eleitoral. Por outro lado, respostas mais baixas, como 1 ou 2,

poderão indicar uma visão de que o impacto da missão foi limitado ou pouco significativo. As respostas fornecidas nesta questão têm o intuito de gerar uma avaliação subjetiva sobre o papel desempenhado pela observação eleitoral na salvaguarda da integridade do processo eleitoral e na promoção da democracia, fornecendo assim dados valiosos sobre a eficácia e as repercussões das MOE sobre a consolidação e o fortalecimento dos princípios democráticos.

Questão 11: Na sua opinião, até que ponto a missão foi eficaz na identificação e comunicação de irregularidades e na promoção de práticas eleitorais justas?

Opções de escolha múltipla: Muito eficaz; Algo eficaz; Algo ineficaz; Ineficaz.

A pergunta pretende avaliar a perceção dos observadores sobre a eficácia global das missões de observação eleitoral. Procura, assim, recolher perceções sobre o desempenho da missão no sentido de alcançar os seus objetivos principais, que incluem a identificação e a comunicação de irregularidades eleitorais, bem como a promoção de um ambiente eleitoral justo e transparente. Tentar-se-á compreender o modo como os observadores avaliam a capacidade de a missão detetar problemas e de comunicar esses problemas de forma eficiente às entidades relevantes, além de fomentar práticas eleitorais justas. A pergunta também permite medir a perceção geral dos observadores sobre a influência da missão no processo eleitoral e na integridade do sistema eleitoral do país observado, para eventual revisão e contínuo aperfeiçoamento das práticas de observação eleitoral.

Questão 12: Na sua opinião, em que medida o país de acolhimento e as partes interessadas receberam bem as conclusões e as recomendações da missão?

Opções de escolha múltipla: 1 sendo “Nada bem”; 5 sendo “Extremamente bem”.

A pergunta pretende avaliar a perceção dos observadores sobre a recetividade e a resposta dos países anfitriões e das partes interessadas relevantes aos resultados e às recomendações da missão de observação eleitoral. Esta questão é fundamental para compreender o impacto real das observações e sugestões feitas pela missão. A eficácia de uma missão de observação não se limita apenas à identificação de irregularidades e à promoção de boas práticas; estende-se, também, à forma como essas descobertas são aceites

e implementadas pelos atores do processo eleitoral. Ao analisar as respostas, podem obter-se interessantes respostas sobre a disposição dos países anfitriões em acolher críticas construtivas e implementar as reformas recomendadas. Níveis altos de receptividade indicam um ambiente positivo e colaborativo, onde existe uma abertura para melhorias e uma valorização das observações externas. Por outro lado, níveis baixos de receptividade podem sinalizar resistência a mudanças, a existência de desconfiança em relação a intervenções externas ou um contexto político complicado que dificulta a implementação de melhorias eleitorais.

Questão 13: Sentiu-se seguro durante o seu destacamento?

Opções de escolha múltipla: Todo o tempo; A maior parte do tempo; Por vezes; Raramente; Nunca.

A 13ª pergunta pretende avaliar a perceção dos observadores sobre a sua segurança pessoal durante a missão de observação eleitoral. Esta questão é determinante para compreender as condições de segurança em que os observadores desempenharam as suas funções, permitindo identificar situações de risco que possam ter afetado o seu bem-estar e a eficácia da missão. A sensação de segurança dos observadores é essencial para o seu desempenho adequado, pois um ambiente seguro permite uma observação mais focada e rigorosa. As respostas a esta pergunta fornecem dados valiosos sobre a adequação das medidas de segurança implementadas pela organização que conduz a missão. Um alto nível de segurança sentido pelos observadores (“Todo o tempo” ou “A maior parte do tempo”) indica que as medidas preventivas e de proteção são eficazes e adequadas às condições do país anfitrião. Por outro lado, respostas que indiquem sentimentos de insegurança (“Por vezes”, “Raramente” ou “Nunca”) podem sinalizar lacunas nas políticas de segurança, a necessidade de melhoria na preparação dos observadores ou problemas específicos no contexto político e social do país observado.

Questão 14: Numa escala de 1 a 5, como classificaria o apoio logístico (alojamento, transporte, meios de comunicação) que lhe foi prestado durante a missão?

Opções de escolha múltipla: 1 sendo “Muito mau”; 5 sendo “Excelente”.

A pergunta visa obter uma avaliação detalhada da qualidade do apoio logístico fornecido aos observadores durante a missão. Esta questão pretende medir a adequação e a

eficácia dos serviços logísticos que são cruciais para o desempenho eficaz e seguro dos observadores no terreno. A avaliação do apoio logístico inclui vários aspetos essenciais: a logística do alojamento, a eficiência e fiabilidade do transporte, e a disponibilidade e funcionalidade dos meios de comunicação. Um alto nível de apoio logístico é indispensável para garantir que os observadores possam executar as suas tarefas sem distrações. Respostas que indicam “Excelente” ou “Bom” (classificações 4 e 5) sugerem que a organização conseguiu proporcionar condições logísticas adequadas e suportes eficientes. Por outro lado, classificações baixas (1 e 2) indicam problemas significativos que podem ter comprometido a eficácia da missão e o bem-estar dos observadores. A qualidade do apoio logístico é componente determinante para o sucesso das MOE, influenciando diretamente a capacidade de observação e a fiabilidade dos relatórios produzidos.

Questão 15: Qual é o seu grau de contentamento com a sua experiência enquanto membro da Missão de Observação Eleitoral?

Opções de escolha múltipla: Muito satisfeito; Satisfeito; Nem satisfeito nem insatisfeito; Insatisfeito; Muito insatisfeito.

Esta questão pretende avaliar a satisfação geral dos observadores com a sua participação na MOE, visando recolher informações sobre as perceções dos observadores relativamente a vários aspetos da missão, *inter alia*, a organização, o apoio recebido, as condições de trabalho e a sua própria contribuição para o processo eleitoral. Um elevado grau de satisfação (“Muito satisfeito” ou “Satisfeito”) indica que os observadores sentiram que o seu trabalho foi significativo e bem apoiado, e que as condições proporcionadas lhes permitiram desempenhar as suas funções eficazmente. Respostas positivas podem também sugerir que os observadores consideraram que a missão cumpriu os seus objetivos e que sentiram valorização pelo seu trabalho. Por outro lado, um baixo grau de satisfação (“Insatisfeito” ou “Muito insatisfeito”) pode indicar problemas subjacentes, como falhas na organização, falta de apoio adequado, problemas de logística, ou desafios específicos no terreno que afetaram negativamente a experiência dos observadores. Essa insatisfação pode sinalizar a necessidade de melhorias em várias áreas, como a preparação dos observadores, a comunicação interna, as condições de segurança e o apoio logístico, entre outros.

Questão 16: Considera que a presença das MOE contribui significativamente para a integridade e a justiça das eleições?

Opções de escolha: Sim; Não.

Esta pergunta pretende avaliar a percepção dos observadores sobre o impacto real das MOE no processo eleitoral dos países onde atuam. Esta questão ajudará a compreender até que ponto os observadores acreditam que a sua presença e o trabalho desempenhado influenciam positivamente a condução de eleições livres, justas e transparentes. A resposta afirmativa “Sim” indicará que os observadores veem a existência das MOE como um fator crucial que reforça a confiança no processo eleitoral, desincentiva irregularidades e promove práticas eleitorais justas. Esta percepção pode refletir a eficácia das MOE em vigiar o cumprimento das normas eleitorais, em documentar e denunciar irregularidades, e em recomendar melhorias que possam ser adotadas pelas autoridades eleitorais. Por outro lado, uma resposta negativa “Não” sugerirá uma visão crítica ou cética dos observadores relativamente ao impacto das MOE. Tal poderá apontar para percepções de que as missões não têm sido suficientemente influentes para provocar mudanças significativas, que são ignoradas pelos atores locais, ou que não conseguem efetivamente prevenir ou corrigir fraudes e manipulações.

Questão 17: Considera que a MOE Internacional é um instrumento eficaz para promover os princípios democráticos?

Opções de escolha: Sim; Não.

Com esta pergunta, procura-se avaliar a percepção dos observadores sobre a eficácia das Missões de Observação Eleitoral na promoção dos princípios democráticos nos países onde atuam. Esta questão afigura-se necessária para entender até que ponto os observadores acreditam que tanto a presença como as atividades das MOE contribuem para fortalecer a democracia, assegurar eleições livres e justas e fomentar práticas de governação transparente e responsável. Uma resposta afirmativa “Sim” poderá indicar que os observadores consideram as MOE como uma ferramenta indispensável para incentivar a adoção e a manutenção de práticas democráticas. Isso pode refletir a confiança na capacidade das MOE de monitorizar e relatar com precisão os processos eleitorais, identificar e denunciar irregularidades, e recomendar melhorias que possam ser, subsequentemente, adotadas pelos governos e pelas autoridades eleitorais. A presença das MOE pode também ser vista como

um fator dissuasor de fraude e de manipulação, promovendo um ambiente de maior transparência e responsabilidade. Por outro lado, uma resposta negativa “Não” sugerirá que os observadores têm uma visão mais crítica ou, eventualmente, cética relativamente ao impacto que as MOE assumem na promoção dos princípios democráticos. Isso pode apontar para a percepção de que as missões são frequentemente ignoradas pelos atores locais, que não conseguem efetivamente prevenir ou corrigir práticas antidemocráticas, ou que não têm uma influência suficiente para provocar mudanças substantivas.

Questão 18: Estaria disposto a participar em futuras missões de observação eleitoral?

Opções de escolha: Sim; Talvez; Não.

Esta pergunta visa avaliar a disposição e a disponibilidade dos observadores para futuras missões. Procura-se entender o grau de motivação e de satisfação dos observadores com as suas experiências. Uma resposta afirmativa “Sim” indica um elevado nível de satisfação e compromisso, sugerindo que encontraram valor e sentido no seu trabalho. A opção “Talvez” pode refletir incertezas quanto a fatores pessoais, logísticos, ou à avaliação da relevância das missões, necessitando de mais informações ou de melhorias nas condições oferecidas. Uma resposta negativa “Não” apontará para uma insatisfação significativa, o que pode indicar problemas tais como os referentes às condições de trabalho, de segurança ou de suporte organizacional.

Questão 19: Há mais alguma coisa sobre as suas experiências enquanto membro de Missões de Observação Eleitoral que gostaria de partilhar?

A última pergunta da primeira parte do inquérito de escolhas múltiplas tem por objetivo oferecer aos participantes a oportunidade de partilharem livre e subjetivamente quaisquer detalhes adicionais ou experiências relevantes que possam enriquecer a compreensão global das MOE, permitindo uma abordagem mais aberta e abrangente às suas vivências durante o processo de observação.

4.3.3 Questões do inquérito, Parte 2

Como anteriormente afluído, a segunda parte do inquérito foi conduzido com o propósito de obter respostas alicerçadas em princípios, em ideias e em conceitos mais precisos, conducentes a resultados que não ultrapassassem nem limitassem a objetividade da resposta.

Foram, assim, criados guias de resposta em guisa de “Parâmetros de apreciação”, com vista a auxiliar os inquiridos tanto a esclarecer dúvidas quanto ao objeto da pergunta como ao escopo metodológico inerente ao questionário. Neste grupo de perguntas é sugerida uma única resposta possível para cada questão: Muito mau, Mau, Suficiente, Bom e Muito Bom.

A cada pergunta foi atribuído um campo para se proceder a um comentário livre, onde se proporcionou aos inquiridos a possibilidade de grafar opiniões, sugestões ou justificações que entendessem necessárias para complementar a resposta de escolha múltipla.

De seguida apresentamos as sete questões constantes da segunda parte do inquérito, sendo também explicados quais seriam os critérios de ponderação individuais, criados para o efeito, nos quais são propostos enquadramentos, os quais foram engendrados com a finalidade de conduzir, sem condicionar, as respostas dos 57 inquiridos que se disponibilizaram a preencher o questionário na sua totalidade.

Questão 1 (20): Até que ponto as avaliações da MOE UE são rigorosas e imparciais?

Parâmetros de Apreciação

Para uma avaliação concisa centrada na exatidão e imparcialidade das avaliações da União Europeia relativamente às Missões de Observação Eleitoral, deveriam ser considerados os seguintes quatro critérios de ponderação:

a. Transparência e rigor metodológico

Pretendia-se avaliar a clareza com que a UE apresenta a sua metodologia para as missões de observação. Isto inclui a forma como os dados são recolhidos, analisados e como são tiradas as conclusões. Uma avaliação altamente exata e imparcial deve basear-se numa metodologia transparente e bem documentada que permita a reprodução e o escrutínio.

b. Seleção de observadores e atenuação de distorções

Dever-se-ia ponderar o processo de seleção dos observadores, incluindo os seus antecedentes, conhecimentos especializados e quaisquer medidas tomadas para garantir a sua imparcialidade. Este critério examina os esforços para mitigar a parcialidade, como a formação sobre neutralidade, para aumentar a fiabilidade das observações. A diversidade dos observadores e a forma como são tratados os potenciais conflitos de interesses também deveriam ser tidos em conta.

c. Abrangência da cobertura

Deverá ser tida em conta a cobertura geográfica e temática das missões de observação eleitoral da UE. Avaliações rigorosas e imparciais devem abranger um vasto leque de processos eleitorais (por exemplo, ambiente pré-eleitoral, atividades no dia das eleições e procedimentos pós-eleitorais) e de regiões, assegurando que nenhuma área ou questão significativa fosse negligenciada. Este critério examina se a abordagem da UE consegue captar uma imagem representativa do panorama eleitoral.

d. Mecanismos de relato e de retorno de informação

Analisar a profundidade, a objetividade e a atualidade dos relatórios das missões eleitorais da UE. Procure uma apresentação equilibrada dos pontos fortes e fracos do processo eleitoral observado, bem como a especificidade e a viabilidade de quaisquer recomendações feitas. Além disso, avalie se existe um sistema para receber e incorporar as reações das partes interessadas locais e de outros observadores para melhorar as futuras missões e relatórios.

Estes critérios têm por objetivo fornecer uma abordagem estruturada para avaliar a credibilidade e a eficácia da UE na condução de Missões de Observação Eleitoral, centrando-se em aspetos fundamentais que influenciam a sua exatidão e imparcialidade.

Questão 2 (22): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE formulam recomendações para melhorar os processos eleitorais?

Parâmetros de Avaliação

Para avaliar a eficácia com que as atividades de observação eleitoral da União Europeia formulam recomendações para a melhoria dos processos eleitorais, é necessário considerar os quatro critérios de ponderação seguintes:

a. Relevância e especificidade

Examinar a pertinência e a especificidade das recomendações relativamente aos problemas e desafios identificados nos processos eleitorais observados. As recomendações devem abordar diretamente as causas profundas das deficiências observadas e propor medidas acionáveis que sejam adaptadas ao contexto político, jurídico e cultural do país sob observação.

b. Viabilidade e potencial de implementação

Avaliar a viabilidade das recomendações formuladas pelas missões de observação eleitoral da UE. Para tal, é necessário ter em conta as realidades políticas, económicas e sociais do país de acolhimento e verificar se as recomendações podem ser aplicadas de forma realista nestas condições. As recomendações devem fornecer um roteiro de melhoria que seja exequível no âmbito das capacidades do país.

c. Abrangência

Considerar a amplitude das recomendações, assegurando que abrangem todos os aspetos críticos do processo eleitoral que foram observados. Isto inclui o ambiente pré-eleitoral, os procedimentos do dia das eleições e os processos pós-eleitorais, tais como a contagem dos votos, o apuramento dos resultados e o processo de resolução de litígios. Um conjunto abrangente de recomendações aborda tanto questões processuais como sistémicas, contribuindo para a integridade eleitoral global.

d. Inclusão das partes interessadas e construção de consensos

Avaliar em que medida as recomendações foram formuladas com o contributo de um vasto leque de intervenientes, incluindo partidos políticos, sociedade civil, organismos de gestão eleitoral e outras entidades relevantes. As recomendações que são desenvolvidas em consulta com os intervenientes locais têm mais probabilidades de serem aceites e implementadas. Além disso, o processo de criação de consenso em torno das recomendações pode ajudar a garantir que estas sejam apoiadas e postas em prática após a missão de observação.

Estes critérios permitem uma avaliação estruturada e diferenciada da eficácia da UE na elaboração de recomendações perspicazes e acionáveis para apoiar a melhoria dos processos eleitorais nos países observados.

Questão 3 (24): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para dissuadir as irregularidades e a fraude?

Parâmetros de Avaliação

Para avaliar em que medida as atividades de observação eleitoral da União Europeia contribuem para dissuadir as irregularidades e a fraude nas eleições, é necessário considerar estes quatro critérios de ponderação:

a. Visibilidade e presença

Avaliar o grau de visibilidade e de presença física da missão de observação eleitoral da UE ao longo de todo o processo eleitoral, incluindo a fase pré-eleitoral, o dia das eleições e o período pós-eleitoral. A premissa é que uma visibilidade elevada e uma presença generalizada podem ter um efeito dissuasor em relação a potenciais irregularidades e fraudes, indicando um escrutínio internacional.

b. Oportunidade e proatividade das respostas

Avaliar a rapidez e a proatividade com que as missões de observação da UE respondem a relatórios ou a sinais de irregularidades e de fraudes eleitorais. Isto inclui a rapidez com que estas missões podem identificar, documentar e comunicar publicamente quaisquer tentativas de prejudicar o processo eleitoral. Quanto mais rápida e reativa for a missão de observação, maior será o potencial de dissuasão.

c. Colaboração e comunicação com as partes envolvidas à escala local e internacional

Considerar a eficácia das missões da UE na colaboração e na comunicação com os órgãos eleitorais locais, as forças de segurança, os partidos políticos, a sociedade civil e outros observadores internacionais. A existência de redes e de uma comunicação sólidas pode aumentar a capacidade de dissuasão da missão, assegurando a coordenação dos esforços para combater e prevenir a má conduta eleitoral.

d. Impacto e acompanhamento das recomendações

Examinar o impacto das recomendações feitas pelas missões de observação eleitoral da UE em eleições anteriores, em especial as que se destinam a combater as irregularidades e fraudes eleitorais. Para tal, é necessário avaliar se as recomendações são acionáveis, se foram aplicadas pelo país de acolhimento e em que sentido estas medidas contribuíram para reduzir os incidentes de má conduta eleitoral em eleições posteriores.

Estes critérios podem orientar uma avaliação global do papel das missões de observação eleitoral da UE no reforço da integridade do processo eleitoral através da dissuasão das irregularidades e da fraude, assegurando um resultado mais transparente, justo e democrático.

Questão 4 (26):

Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE promovem a confiança das partes interessadas?

Parâmetros de Avaliação

Para avaliar em que medida as atividades de observação eleitoral da União Europeia promovem a confiança das partes interessadas nos processos eleitorais, considere os quatro critérios de ponderação seguintes:

a. Inclusão e envolvimento com as partes interessadas locais

Avaliar a eficácia com que as missões da UE se envolvem com um vasto espectro de partes interessadas, incluindo os órgãos de gestão eleitoral, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e os meios de comunicação social. A inclusão nos esforços de envolvimento é fundamental para compreender as diversas perspetivas e preocupações, o que, por sua vez, ajuda a criar confiança entre as partes interessadas no processo de observação e na sua imparcialidade.

b. Transparência e acessibilidade das conclusões

Avaliar o nível de transparência que as missões de observação da UE mantêm relativamente às suas conclusões e a acessibilidade destes relatórios ao público e às partes interessadas. A divulgação atempada de informações de fácil compreensão ajuda a garantir que todas as partes estão informadas e podem contribuir para uma compreensão comum da integridade das eleições, aumentando assim a confiança no processo eleitoral e no papel da missão de observação.

c. Exatidão e exaustividade dos relatórios

Avaliar a exatidão e o carácter abrangente dos relatórios elaborados pelas missões de observação eleitoral da UE. A confiança das partes interessadas é significativamente

reforçada quando os relatórios refletem com exatidão o contexto eleitoral, incluindo tanto os aspetos positivos como as áreas que necessitam de ser melhoradas.

d. *Recomendações e acompanhamento para obter melhorias*

Considerar a pertinência, o carácter prático e o acompanhamento das recomendações feitas pelas missões da UE para melhorar os futuros processos eleitorais. É provável que a confiança das partes interessadas aumente se as recomendações forem não só realistas e adaptadas ao contexto específico, mas também se houver provas de acompanhamento e de apoio à aplicação dessas sugestões em eleições posteriores.

Estes critérios oferecem uma abordagem estruturada para avaliar a forma como as atividades de observação eleitoral da UE podem promover a confiança das partes interessadas, uma componente essencial da eficácia e do valor percebido destas missões no apoio aos processos democráticos.

Questão 5 (28): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para a atenuação dos conflitos relacionados com as eleições?

Parâmetros de Avaliação

Para avaliar a contribuição das atividades de observação eleitoral da União Europeia para a mitigação dos conflitos relacionados com as eleições, podem ser considerados os dois critérios de ponderação seguintes:

a. *Neutralidade e imparcialidade das observações*

Avaliar a neutralidade e a imparcialidade das missões da UE nas suas atividades de observação. A forma como as equipas de observadores são consideradas imparciais e credíveis pode influenciar significativamente a sua capacidade de contribuir para a atenuação dos conflitos.

b. *Recomendações para as reformas eleitorais e políticas*

Considere a substância e a viabilidade das recomendações fornecidas pelas MOE-UE para as reformas eleitorais e políticas. As recomendações eficazes que abordam as causas profundas dos conflitos eleitorais e propõem medidas para reforçar os sistemas eleitorais podem contribuir para a atenuação dos conflitos a longo prazo. Os critérios a ter em conta

neste contexto consistem em avaliar a capacidade de a missão compreender o contexto local e formular recomendações acionáveis e adequadas ao contexto.

Estes critérios ajudam a avaliar o papel das atividades de observação eleitoral da UE na promoção de eleições pacíficas, livres e justas, atenuando potenciais conflitos e reforçando a capacidade de resistência dos sistemas eleitorais à violência e à contestação.

Questão 6 (30): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para um papel ativo da sociedade civil?

Parâmetros de Avaliação

Para avaliar a influência das atividades de observação eleitoral da União Europeia sobre o papel ativo da sociedade civil no processo eleitoral, considere estes três critérios de ponderação:

a. Reforçar o empenho da sociedade civil

Examine em que medida as atividades de observação eleitoral da UE incentivam e reforçam a participação das organizações da sociedade civil no processo eleitoral. Isto inclui a participação das organizações da sociedade civil no acompanhamento das eleições, na defesa de reformas eleitorais e na educação dos eleitores. Quanto mais estas atividades apoiarem e potenciarem o trabalho das organizações da sociedade civil, maior será a sua contribuição para a promoção de uma sociedade civil ativa.

b. Inclusão e colaboração nos esforços de observação

Pondere o grau de inclusão e de colaboração entre as MOE da UE e a sociedade civil. Para o efeito, é necessário avaliar o grau de abertura e de colaboração das missões da UE em relação às organizações da sociedade civil, incluindo o grau de integração dos contributos, observações e conclusões, originários da sociedade civil, nos seus próprios relatórios e recomendações. Um elevado grau de inclusão e de colaboração significa um forte contributo para a promoção de um papel ativo da sociedade civil.

c. Promoção da participação cívica e do diálogo público

Avalie a forma como as atividades de observação eleitoral da UE promovem uma participação cívica mais ampla e facilitam o diálogo público sobre questões eleitorais. Tal inclui a forma como as missões colaboram com um leque diversificado de intervenientes da

sociedade civil, facilitam plataformas de diálogo entre o governo, os órgãos eleitorais e a sociedade civil e incentivam o discurso público sobre a integridade eleitoral e a democracia. As atividades que estimulam o envolvimento público e o diálogo contribuem para um panorama vibrante da sociedade civil, permitindo um papel mais ativo no processo eleitoral.

Estes critérios ajudam a compreender a dinâmica entre as atividades de observação eleitoral da UE e o reforço do papel da sociedade civil nos processos eleitorais, colocando a tónica no envolvimento, no reforço das capacidades, na colaboração e na promoção da participação pública.

Questão 7 (32): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE promovem a percepção de que a UE é um interveniente eficaz no quadro do apoio à democracia?

Parâmetros de Avaliação

Para avaliar em que medida as atividades de observação eleitoral da União Europeia (UE) reforçam a percepção da UE como um agente eficaz no apoio à democracia a título global, deverá considerar os quatro critérios de ponderação seguintes:

a. Impacto das missões de observação eleitoral

Avalie os impactos tangíveis das missões de observação eleitoral da UE na melhoria dos processos eleitorais nos países de acolhimento. Isto inclui a avaliação da taxa de implementação das recomendações fornecidas pela UE e quaisquer melhorias subsequentes na integridade e na transparência eleitorais. Quanto maior for a mudança positiva atribuída às intervenções da UE, maior será a eficácia da UE no apoio à democracia.

b. Visibilidade e comunicação

Aprecie a visibilidade da MOE da UE e a eficácia das suas estratégias de comunicação, tanto nos países de acolhimento como a uma escala internacional. A forma como a UE articula os objetivos, as conclusões e o impacto das suas missões de observação contribui para a sua imagem de patrocinador empenhado e transparente dos processos democráticos. Este critério tem igualmente em conta a capacidade de a UE se envolver e transmitir as suas mensagens a um público global.

c. Colaboração com parceiros locais e internacionais

Considere a abrangência e a eficácia da colaboração da UE com a sociedade civil local, os organismos governamentais e outras organizações internacionais envolvidas no apoio e na observação eleitoral. A existência de parcerias sólidas assinala uma abordagem cooperativa e aumenta a credibilidade e o alcance das atividades da UE, reforçando assim o seu papel de interveniente fundamental no ecossistema global de apoio democrático.

d. Coerência e compromisso

Aprecie a coerência da abordagem da UE em matéria de observação eleitoral e o seu compromisso a longo prazo no apoio à democracia em várias regiões ao longo do tempo. Tal inclui a disponibilidade da UE para observar repetidamente as eleições nos mesmos países e o seu apoio contínuo às reformas democráticas, para além do ciclo eleitoral. A consistência e o empenhamento sustentado podem ser indicadores-chave da dedicação da UE ao apoio democrático, influenciando a sua perceção como um ator eficaz.

O conjunto destes critérios fornece um quadro para avaliar de que forma as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para a perceção da UE como um defensor significativo e eficaz dos valores e processos democráticos em todo o mundo.

4.3.4 Respostas ao inquérito, Parte 1

Questão 1: Qual foi o seu papel na Missão de Observação Eleitoral?

Questão 1

Opções de escolha múltipla: Perito da Equipa Nuclear; Observador de Longa Duração; Observador de Curta Duração; Observador de Curta Duração recrutado localmente.

17
30%

13
23%

As respostas obtidas foram: "Perito da Equipa Nuclear" (13), "Observador de Longa Duração (LTO)" (27) e "Observador de Curta Duração (STO)" (17). Nenhuma resposta foi registada para a categoria "Observador de Curta Duração recrutado localmente".

27
47%

Perito Equipa Nuclear
Observador Longa Duração (LTO)
Observador Curta Duração (STO)

A análise dos resultados indica que a maioria dos participantes na missão desempenhou o papel de Observador de Longa Duração (LTO), com 27 respondentes. Os LTO são responsáveis pela monitorização contínua do processo eleitoral, desde a fase preparatória até ao período pós-eleitoral, e oferecem uma visão abrangente sobre a conduta do pleito eleitoral, enquanto auxilia na identificação de tendências e de problemas ao longo do tempo da missão de observação.

Os Observadores de Curta Duração (STO) constituem o segundo maior grupo, com 17 respostas dentre as 57 recolhidas. Estes observadores são essenciais durante o período crítico em torno do dia da eleição, cabendo-lhes o acompanhamento, especificamente, da votação, a contagem de votos e a tabulação dos resultados, fornecendo relatórios imediatos sobre a integridade do processo em cada um daqueles momentos chave.

Treze inquiridos responderam que tinham integrado as Equipas Nucleares enquanto peritos. Estes desempenham um papel crucial na coordenação e na liderança da MOE, providenciando orientação estratégica, análise de alto nível e assegurando que a missão está em conformidade com os padrões internacionais. Estes peritos garantem a precisão e a fundamentação das observações e recomendações finais.

Questão 2: Em quantas missões de observação eleitoral participou?

Opções de escolha múltipla: “1”, “2-3”, “4-5” e “Mais de 5”

As respostas obtidas foram: “1” (1 resposta), “2-3” (4 respostas), “4-5” (7 respostas) e “Mais de 5” (45 respostas).

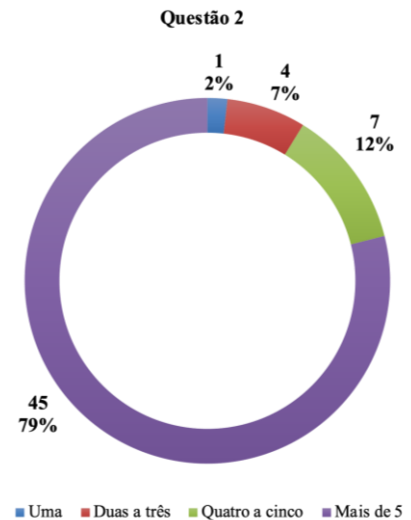
A análise dos resultados indica que a maioria esmagadora dos observadores, 79% dos inquiridos, tem uma vasta experiência, tendo participado em mais de cinco missões de observação eleitoral. Este elevado nível de experiência sugere um grupo de observadores altamente familiarizado com os processos eleitorais e capaz de identificar rapidamente irregularidades, bem como de fornecer *insights* valiosos baseados nas suas diversas experiências anteriores.

Sete observadores participaram em quatro ou cinco missões, representando um grupo igualmente experiente que tem uma compreensão aprofundada das dinâmicas e dos inerentes desafios das MOE.

Apenas quatro observadores indicaram que participaram em duas ou três missões, o que sugere um nível moderado de experiência e uma boa familiaridade com as metodologias e as práticas de observação eleitoral.

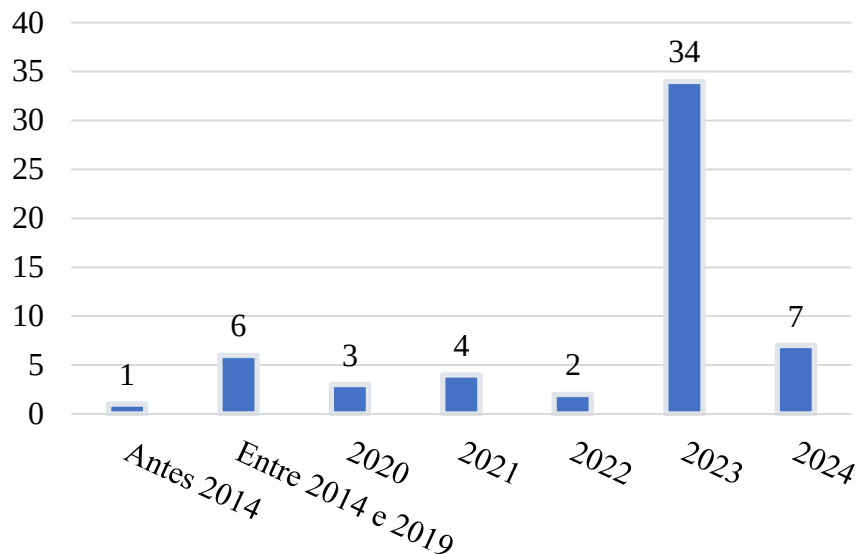
Por fim, apenas um observador relatou ter participado numa única missão, representando o grupo com menos experiência, que pode trazer uma perspetiva mais fresca e imparcial, mas que também requereu maior apoio e orientação dos observadores mais experientes.

A vasta experiência da maioria dos observadores é uma vantagem significativa, porquanto permite retirar ilações mais robustas quanto às opiniões recolhidas no vertente questionário. Efetivamente, o facto de esta amostra se revestir, na sua esmagadora maioria, de observadores eleitorais com vasta prática e presença em Missões de Observação Eleitoral atribui aos resultados uma representatividade considerável.



Com efeito, a diversidade e a amplitude da experiência dos inquiridos nos diversos contextos eleitorais permite, assim, determinar que existe entre os inquiridos uma prevalência de observadores com uma vasta experiência acumulada. Esta conclusão afigura-se determinante para analisar a profundidade das capacidades e das percepções dos observadores sobre diversos aspetos dos processos eleitorais, desde a preparação até à execução e avaliação. Os dados assim recolhidos podem – com algum grau de proximidade com a realidade sentida no terreno – ajudar a correlacionar a experiência acumulada com a precisão na identificação de irregularidades ou boas práticas eleitorais.

Questão 3: Quando foi a sua última participação como elemento de uma equipa MOE?



Opções de escolha múltipla: Antes de 2014; Entre 2014 e 2019; 2020; 2021; 2022; 2023; 2024.

A pergunta gerou os seguintes resultados: “Antes de 2014” (1 resposta, 2%), “Entre 2014 e 2019” (6 respostas, 11%), “2020” (3 respostas, 6%), “2021” (4 respostas, 7%), “2022” (2 respostas, 4%), “2023” (34 respostas, 63%) e “2024” (7 respostas, 13%).

A análise destes resultados revela uma tendência significativa de envolvimento recente dos observadores em missões de observação eleitoral. A maioria dos inquiridos (64%) participou mais recentemente em MOE em 2023, seguido por 13% dos observadores cuja última participação foi já em 2024. A este propósito, cumpre salientar que o inquérito teve um período aberto a participação e à entrega das respostas, o qual findou no último dia de maio de 2024, pelo que os 7 observadores de 2024 serão apenas um valor parcial meramente indicativo, sendo de admitir que, procedendo a posterior medição em dezembro desse ano o valor seria consideravelmente superior. Note-se que este pico de participação mais recente sugere, também, que a maioria dos observadores inquiridos está atualizada com as metodologias e com as práticas mais recentes em observação eleitoral, elemento determinante que aponta para a pertinência e para a atualidade das respostas fornecidas no conjunto do inquérito.

Os observadores que participaram entre 2014 e 2019 (6 inquiridos), assim como aqueles cuja última participação foi em 2020, em 2021 e em 2022 (9 inquiridos, 17% no conjunto) representam um grupo com experiência recente, mas que poderá enfermar de

atualizações que permitam alinhar-se com as últimas práticas em sede de União Europeia e face à evolução dos padrões internacionais. Deverá ser apontado, ademais, o facto de estes observadores terem sido recrutados e integrados em MOE em pleno período pandémico¹¹², fenómeno que ajudará a compreender um tão baixo nível de participação, aliás, transversal ao próprio decréscimo de realização de Missões de Observação Eleitoral.

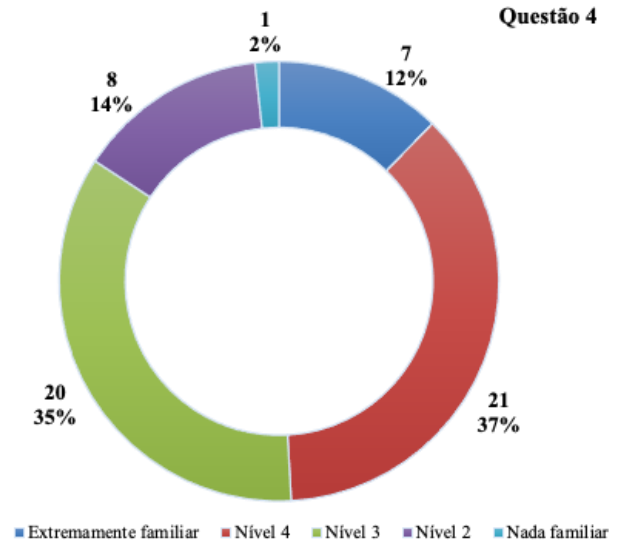
Apenas um respondente indicou participação antes de 2014, refletindo uma parcela muito pequena do grupo (2%) que poderá não estar tão atualizado com as metodologias de observação eleitoral mais recentes.

¹¹² A Organização Mundial de Saúde declarou, em 11 de março de 2020, a situação de pandemia resultante da doença por coronavírus 2019 (COVID-19), causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Esta declaração de pandemia esteve vigente até 05 de maio de 2023.

Questão 4: Em que medida estava familiarizado com o contexto político, social e eleitoral do país antes do seu destacamento?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Nada familiar” e o 5 a “Extremamente familiar”.

A pergunta gerou os seguintes resultados dos 57 inquiridos: “Extremamente familiar” (7 respostas), “Nível 4” (21 respostas), “Nível 3” (20 respostas), “Nível 2” (8 respostas) e “Nada familiar” (1 resposta). A média¹¹³ das respostas foi de 3,4.



A análise desta média, juntamente com a distribuição das respostas, revela que a maioria dos observadores tinha um grau moderado a elevado de familiaridade com o contexto do país antes do destacamento. A média de 3,4 sugere que, em geral, os observadores se consideravam adequadamente informados, com uma tendência ligeiramente acima da média, facto que aponta para uma boa preparação.

Os sete respondentes que se consideraram "Extremamente familiar" (representando cerca de 12%) indicam que uma parte dos observadores tinha um conhecimento profundo do contexto específico do país. Este grupo é particularmente valioso pois pode proporcionar uma análise extremamente bem-informada e contextual.

A maior parte dos inquiridos, distribuída entre os níveis “Nível 4” (21 respondentes, cerca de 37%) e “Nível 3” (20 respondentes, aproximadamente 35%), representa um núcleo forte de observadores com um conhecimento significativo, mas variado. Este segmento será

3.4

Classificação
Média

¹¹³ Para cálculo da média, primeiramente atribuímos valores numéricos aos níveis de resposta e determinámos a frequência de cada um. Foram reunidos os dados com a frequência de cada nível. Calculou-se a frequência total para confirmar a soma de 57 inquiridos (por exemplo, Frequência total = a + b + c + d = 57). Procedeu-se ao cálculo da média ponderada. A média ponderada considera a soma dos produtos dos níveis e as suas frequências, dividida pela frequência total: $\{Média\} = \frac{(1 \times a) + (2 \times b) + (3 \times c) + (4 \times d)}{57}$. Efetuaram-se as multiplicações de cada nível pela sua frequência: $(1 \times a) + (2 \times b) + (3 \times c) + (4 \times d)$. A título de exemplo, $a=8 + b=30 + c=60 + d=56 = 154$. Foi feita a divisão da soma dos produtos pelo número total de respondentes: $\{Média\} = \frac{154}{57} \approx 2,70$. No caso de exemplo, a média das respostas seria aproximadamente 2,70.

fundamental para garantir observações equilibradas e fundamentadas, ainda que possam beneficiar de *briefings* adicionais para aprimorar o seu entendimento.

Os oito respondentes no “Nível 2” (14%) e o singular inquirido “Nada familiar revelam a importância de reforçar a formação e os *briefings* iniciais para garantir que mesmo os observadores menos familiarizados com o contexto local possam desempenhar as suas funções eficazmente.

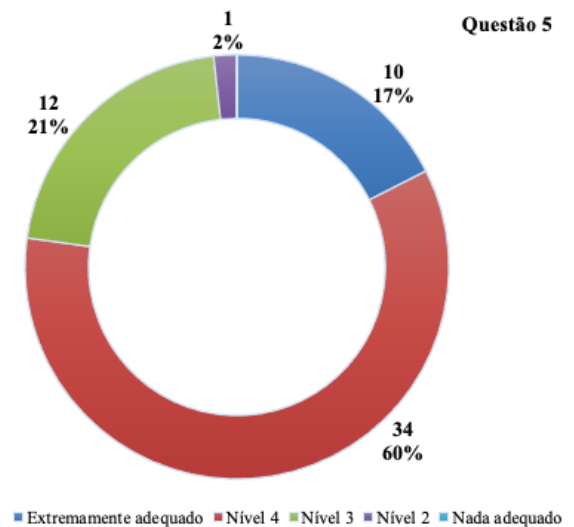
Compreender a familiaridade dos observadores com o contexto político, social e eleitoral é decisivo para avaliar o impacto das Missões de Observação Eleitoral. Estes resultados indicam que, no geral, os observadores reconhecem a importância da preparação e tendem a valorizar a formação recebida.

Questão 5: Numa escala de 1 a 5, até que ponto a formação que recebeu foi adequada ao seu papel na missão?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Nada adequada” e o 5 a “Extremamente adequada”.

Das respostas à pergunta obtiveram-se os seguintes resultados dos 57 inquiridos:

“Extremamente adequada” (10 respostas), “Nível 4” (34 respostas), “Nível 3” (12 respostas), “Nível 2” (1 resposta) e nenhuma resposta para “Nada adequada” (0 respostas). A classificação média das respostas foi 3,9.



Procedendo à análise destes resultados revela-se uma perceção predominantemente positiva sobre a adequação da formação recebida pelos observadores. A maioria dos participantes classificou a formação como "Extremamente adequada" (cerca de 17%) ou “Nível 4” (34 inquiridos, aproximadamente 60%), totalizando 77% aqueles inquiridos que consideram a formação bem ajustada às suas funções na missão. Este elevado nível de satisfação sugere que os programas de formação serão eficientes e bem estruturados, preparando adequadamente os observadores para os desafios e responsabilidades adstritas à integração em equipas de MOE.

Os 12 observadores (cerca de 21%) que atribuíram um “Nível 3” transmitem uma satisfação moderada, sugerindo que, embora a formação fosse suficientemente adequada, poderão existir áreas específicas que necessitam de aprimoramento.

A resposta única no “Nível 2” e a ausência de respostas em “Nada adequada” indicam que praticamente todos os observadores consideram a formação pelo menos parcialmente adequada, o que reforça a ideia de que o programa de formação está, em geral, bem alinhado com as necessidades dos observadores.

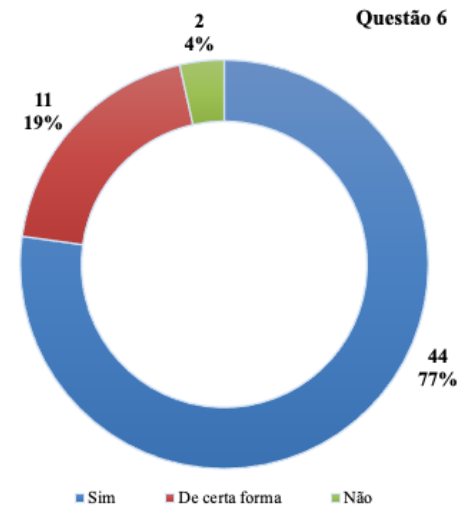
Compreender a adequação da formação recebida é fundamental para avaliar a preparação dos observadores e a eficácia das missões de observação eleitoral. Estes resultados positivos indicam que as organizações responsáveis pelas missões estão a fornecer uma formação relevante e eficaz. Os dados revelam, portanto, uma opinião amplamente favorável sobre a formação

recebida, destacando-se esta enquanto aspeto não despiciente na preparação para as MOE da União Europeia. Manter esta qualidade e o contínuo melhoramento dos programas de formação assegurará a contribuição eficaz dos observadores para a integridade e a justiça dos processos eleitorais monitorizados.

Questão 6: Foram-lhe fornecidas informações suficientes sobre as leis e o contexto eleitoral do país?

Opções de escolha múltipla: Sim; De certa forma; Não.

A questão fundamental era tentar compreender se os observadores integrados em Missões de Observação Eleitoral (MOE) teriam recebido informação e formação adequados sobre as leis e quanto ao contexto eleitoral dos países observados. As opções de resposta permitem avaliar a preparação e o conhecimento dos observadores antes da missão.



Dos 57 inquiridos, a maioria, com 77%, expressou ter recebido dados suficientes, com 44 respostas positivas. Isso sugere que grande parte dos observadores se sentiu bem informada e preparada para compreender o quadro legal e eleitoral do país onde iriam atuar. Essa preparação afigura-se essencial para garantir uma observação eficaz e imparcial, contribuindo tanto para a transparência como para a integridade do processo eleitoral.

Por outro lado, 11 inquiridos indicaram ter recebido informações apenas “De certa forma”, apontando possíveis lacunas na informação fornecida. Esses dados destacam a necessidade de melhorias por ocasião dos *briefings* iniciais, a fim de assegurar que todos os observadores estejam completamente preparados e informados para a missão. Essas lacunas podem resultar em interpretações parciais ou incompletas do processo eleitoral, afetando a eficácia da missão.

É, ainda, importante considerar os dois inquiridos que responderam “Não” à pergunta, indicando uma falta grave relativamente à formação específica. Apesar de representarem apenas 4% das respostas recolhidas, esses casos exibem uma preocupação significativa, dado que a falta de conhecimento adequado sobre as leis e o contexto eleitoral pode comprometer a capacidade de os observadores desempenharem suas funções de maneira eficiente e imparcial.

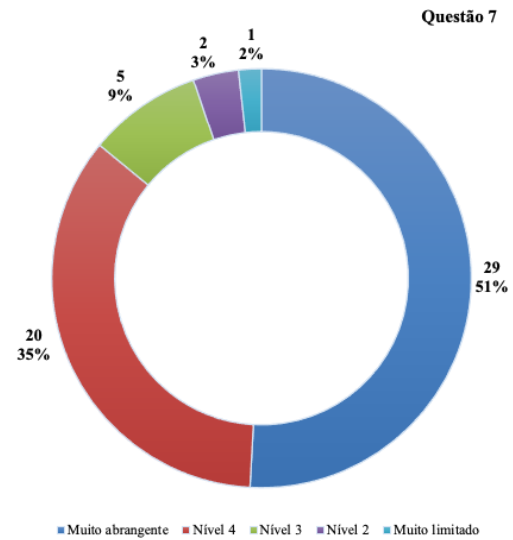
No cômputo geral, a interpretação dos dados destaca a importância crítica de fornecer formação e dados abrangentes e claros aos observadores integrantes de MOE. A avaliação

contínua dos processos de fornecimento de informações e a implementação de medidas corretivas, onde necessário, são essenciais para garantir que todos os observadores estejam adequadamente preparados para suas tarefas. Isso não só fortalece a credibilidade das MOE, como também contribui para promover a transparência e a integridade dos processos democráticos.

Questão 7: Como classificaria o nível de acesso que teve às assembleias de voto e aos membros das mesas eleitorais?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Muito limitado” e o 5 a “Muito alargado”.

Com base nos dados recolhidos no inquérito dirigido aos Observadores internacionais de Missões de Observação Eleitoral sobre o nível de acesso às assembleias de voto e aos membros das mesas eleitorais, podemos observar que a maioria dos inquiridos (29) classificou o acesso como “Muito abrangente”, seguido por 20 inquiridos que selecionaram a opção “Nível 4”. Apenas 5 optaram pelo “Nível 3”, 2 pelo “Nível 2” e 1 considerou o acesso “Muito limitado”.



A interpretação dos dados recolhidos indica que a maioria dos 57 observadores eleitorais considerou o nível de acesso às assembleias de voto e aos membros das mesas eleitorais como muito abrangente, representando 50,9% das respostas. Isso sugere que a maioria teve uma experiência positiva em termos de acesso e interação durante a missão de observação eleitoral. Além disso, 35,1% dos inquiridos classificaram o acesso como nível 4, enquanto apenas 8,8% indicaram níveis inferiores. A média geral de 4,3 reflete um alto grau de satisfação com o acesso proporcionado. A presença de valores mais baixos e a média ligeiramente acima de 4 podem indicar que alguns observadores encontraram limitações pontuais no acesso, apesar da predominante classificação positiva.

Em geral, os resultados sugerem que os observadores inquiridos obtiveram sucesso em garantir níveis adequados de acesso às áreas-chave do processo eleitoral, o que é essencial para uma observação eleitoral eficaz e abrangente, e para a integridade dos processos democráticos. A vertente avaliação quanto aos níveis de acesso, pelos inquiridos, parece, assim, apontar para uma generalizada imparcialidade e eficácia das MOE no que

4.3

Classificação
Média

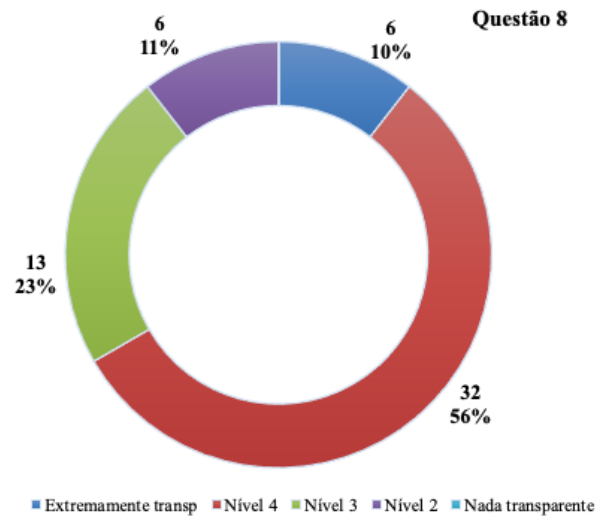
respeita ao acompanhamento livre das mesas de voto, realizada no fulcral dia das eleições. Esta interpretação dos dados para além de apontar para a perspetiva positiva da experiência dos Observadores internacionais,

destaca ainda a importância da transparência e da abertura ao longo do processo eleitoral, tanto por parte dos oficiais como dos membros das mesas eleitorais, nos países observados.

Questão 8: Numa escala de 1 a 5, como classificaria a transparência dos processos eleitorais que observou?

Opções de escolha múltipla: Gradação de 1 a 5, correspondendo o 1 a “Nada transparente” e o 5 a “Extremamente transparente”.

Os resultados do inquérito indicam que, de um modo geral, os observadores internacionais tiveram uma perceção bastante positiva, mas não completamente sem reservas, sobre a transparência dos processos eleitorais que observaram. A média das classificações, que é de 3,7, diminuindo na parte superior da escala, o que sugere uma confiança significativa na integridade dos processos eleitorais, pese embora o facto de os inquiridos destacarem a importância das abordagens contínuas e proativas com vista a aumentar a confiança e a minimizar possíveis fontes de desconfiança.



A maior parte dos observadores (38 de 57) situou a transparência dos processos eleitorais nos níveis mais altos da escala (Nível 4 ou 5), com 32 observadores a classificar como Nível 4 e 6 como “Extremamente transparente”. Isto indica que aproximadamente 67% dos inquiridos considerou os processos eleitorais como transparentes ou extremamente transparentes, num claro predomínio de perceções positivas. No outro extremo da escala, existiu um consenso sobre a ausência de total falta de transparência. Nenhum dos observadores classificou os processos eleitorais como “Nada transparentes”, o que é um indicador positivo e sugere que, independentemente das variações na classificação, não houve perceções de opacidade total.

Treze observadores classificaram os processos como “Nível 3”. Este grupo, representando cerca de 23% dos inquiridos, parece sugerir que existirão algumas áreas de melhoria ou questões que poderiam ser abordadas para aumentar a transparência, naquilo que consideram ser níveis moderados de transparência.

3.7

Classificação
Média

Seis observadores atribuíram aos processos o “Nível 2”. Embora esta minoria represente cerca de 10% dos inquiridos, é essencial compreender as circunstâncias específicas que contribuíram para estas

perceções menos favoráveis, partindo do princípio de que os mesmos poderão ter identificado problemas concretos que revelam alguma Insatisfação.

Questão 9: Com que eficiência foram comunicadas as irregularidades e os problemas observados na missão?

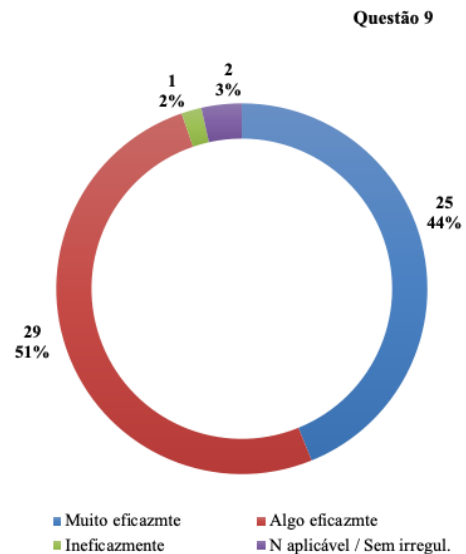
Opções de escolha múltipla: Muito eficazmente; Algo eficazmente; Ineficazmente; Não aplicável / Não houve irregularidades.

As respostas a esta pergunta revelam, em geral, uma perceção positiva das práticas de comunicação adotadas.

Uma proporção significativa dos observadores (44%) classificou a comunicação das irregularidades como “Muito eficazmente”. Este grupo consiste em 25 observadores que sentiram que os mecanismos de comunicação funcionaram de forma excelente, permitindo que as irregularidades fossem transmitidas de forma clara e rápida, sugerindo a existência de uma alta eficiência na comunicação.

Quando somamos os observadores que consideraram a comunicação de irregularidades e de problemas “Algo eficazmente”, temos 54 respondentes (94%) que indicaram que a comunicação foi eficaz em certo grau. Este grau de satisfação indica que se considera que tanto os canais como os procedimentos estabelecidos para a comunicação das irregularidades funcionaram na maioria dos casos, embora possa haver espaço para melhorias para que mais observadores sintam que o processo foi “Muito eficaz”.

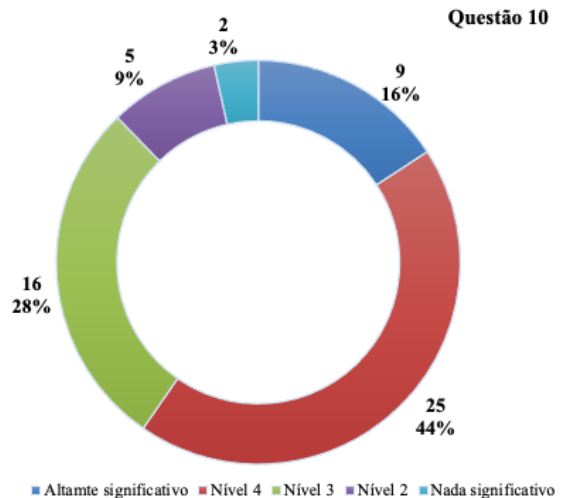
Apenas um observador – representando 2% dos inquiridos – descreveu a comunicação como “Ineficazmente”. Esta indicação única, embora seja uma minoria com fraca expressão em termos numéricos, sugere que pode ter havido, pelo menos num caso, uma falha nos procedimentos de comunicação que requeriam atenção e análise mais detalhada para prevenir ocorrências futuras.



Questão 10: Na sua opinião, qual foi a importância do impacto da Missão de Observação Eleitoral sobre a integridade global das eleições?

Opções de escolha múltipla: (1 sendo “Nada significativo”; 5 sendo “Altamente significativo”).

Os dados recolhidos revelam percepções variadas entre os inquiridos. A questão, que foi avaliada numa escala de 1 a 5, resulta numa classificação média de 3,6, o que sugere uma percepção positiva, mas não unânime, sobre o impacto das missões.



A maior parte dos observadores (34 de 57) classificou o impacto das MOE nos níveis mais altos da escala (Nível 4 ou 5), com 25 observadores a situar a importância do impacto no Nível 4 e 9 a considerar como “Altamente significativo”. Isso representa aproximadamente 60% dos inquiridos que visualizaram as Missões como tendo um impacto considerável na integridade das eleições. Dezasseis (16) observadores atribuíram à missão uma importância de impacto moderado de 3 na escala. Este grupo, representando cerca de 28% dos inquiridos, sugere que, apesar de reconhecerem algum grau de influência positiva, podem ter observado também limitações ou áreas nas quais a missão poderia melhorar para ter um impacto mais robusto. Sete observadores (aproximadamente 12%) tiveram uma percepção menos favorável, com cinco deles a classificarem a importância como Nível 2 e dois como “Nada significativo”. Esta percepção de Baixo Impacto ou Insignificância, mesmo sendo uma minoria, reveste-se de importância pelo sinal de consciência da reduzida significância das MOE sobre a integridade global das eleições. Tal significado pode, todavia, dever-se a uma interpretação demasiado literal quanto à regra de não-intervenção exigida aos observadores das MOE da União Europeia podendo, paradoxalmente, acabar por reverter-se de um propósito elogioso quanto aos objetivos traçados, àqueles exigidos.

3.6

Classificação
Média

Os resultados do inquérito para a questão 10 indicam que, em geral, há uma percepção positiva sobre o impacto das MOE na integridade das eleições, com uma média de 3,6 na escala de 1 a 5. A maioria dos

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

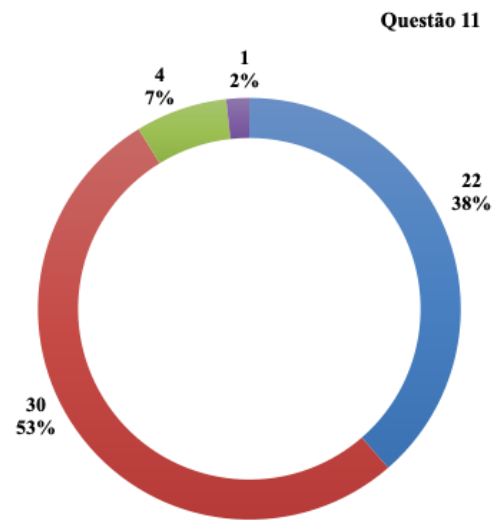
observadores reconheceu um impacto significativo ou altamente significativo (60% no total), enquanto uma parte considerável viu um impacto moderado (28%). As opiniões menos favoráveis (12%) destacam a necessidade de uma análise crítica para entender e corrigir possíveis falhas.

Questão 11: Na sua opinião, até que ponto a missão foi eficaz na identificação e comunicação de irregularidades e na promoção de práticas eleitorais justas?

Opções de escolha múltipla: Muito eficaz; Algo eficaz; Algo ineficaz; Ineficaz.

Os dados recolhidos proporcionam uma visão global positiva, mas não isenta de algumas críticas. Uma proporção significativa dos observadores (52%) considerou que a missão foi “Muito eficaz” na identificação e comunicação de irregularidades e na promoção de práticas eleitorais justas. Esta perceção dominante de alta eficácia sugere que a missão desempenhou um papel crucial ao assegurar a integridade do processo eleitoral. Os 30 observadores com uma apreciação moderadamente positiva, que avaliaram como “Algo eficaz”, representam 53% dos inquiridos. Estes números, quando combinados com os que classificaram a missão como “Muito eficaz”, indicam que 91% dos participantes reconheceram que a missão teve um impacto positivo, ainda que alguns ressalvem áreas onde pode haver lugar para melhorias. Apenas quatro observadores consideraram a missão “Algo ineficaz” e um classificou-a “Ineficaz” na identificação e comunicação de irregularidades e na promoção de práticas eleitorais justas. Estas respostas combinadas representam cerca de 9% dos inquiridos, refletindo uma minoria significativa que identificou falhas na eficiência ou na implementação.

Os resultados das respostas indicam uma perceção amplamente positiva da eficácia das MOE na identificação e na comunicação de irregularidades e na promoção de práticas eleitorais justas, com 91% dos observadores a classificarem a missão como “Muito eficaz” ou “Algo eficaz”. No entanto, as opiniões de ineficácia, embora minoritárias, destacam a importância de uma análise contínua e detalhada para garantir melhorias contínuas e fortalecer a confiança nos processos eleitorais. Dos 57 inquiridos, 2 (aproximadamente 4%) responderam “Não aplicável ou Sem irregularidades”, o que indica que, para estes observadores, a questão da comunicação das irregularidades não se colocou porque não encontraram problemas a reportar.



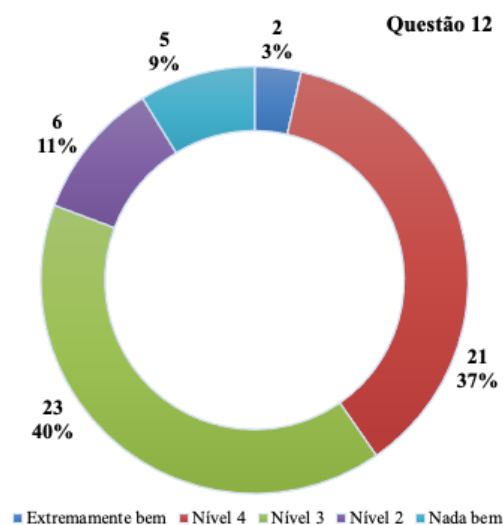
Face ao exposto, conclui-se que os dados das respostas indicam que a comunicação das irregularidades e de problemas durante as missões de observação eleitoral foi, de forma predominante, eficaz. A grande maioria dos observadores relatou que esta comunicação foi pelo menos satisfatória – 25 classificações de “Muito eficazmente” e 29 de “Algo eficazmente”. Apenas um caso de ineficácia foi reportado, e dois observadores não encontraram irregularidades a comunicar. Estes resultados refletem um panorama positivo, sugerindo que os mecanismos de comunicação implementados são robustos, mas também que existe lugar para melhorias incrementais com vista a assegurar a máxima eficiência e eficácia.

Questão 12: Na sua opinião, em que medida o país de acolhimento e as partes interessadas receberam bem as conclusões e as recomendações da missão?

Opções de escolha múltipla: 1 sendo “Nada bem”; 5 sendo “Extremamente bem”.

Os dados recolhidos revelam uma perceção mista, com uma ligeira inclinação positiva. A maioria dos observadores (23) classificou a receção das conclusões e recomendações como “Nível 3”.

Esta perceção moderadamente positiva, representando cerca de 40% dos inquiridos, indica que, embora as conclusões e recomendações tenham sido recebidas de forma relativamente positiva, considera-se que existirá espaço para melhorias significativas no acolhimento. Se procedermos à soma dos observadores que avaliaram a receção como “Nível 4” (21 observadores) e “Extremamente bem” (2 observadores), temos 23 inquiridos, que representam aproximadamente 40% dos participantes, os quais consideraram a receção das recomendações como boa ou muito boa. Este grupo sugere que uma parte considerável das partes interessadas acolheu positivamente as observações da missão. Onze observadores avaliaram a receptividade de forma menos positiva, com 6 classificando-a como “Nível 2” e 5 como “Nada bem”. Este grupo, representando cerca de 19% dos inquiridos, demonstrou ter uma perceção de receção negativa, identificando uma preocupação significativa com a aceitação e com a implementação das recomendações da MOE no país de acolhimento.



Os resultados obtidos para esta questão mostram uma perceção mista da receção das conclusões e das recomendações das MOE, com uma classificação média de 3,2. A maioria dos observadores sentiu que as recomendações foram recebidas de forma “moderadamente positiva” ou “boa”, existindo, todavia, um número significativo a apontar para uma receção negativa ou resistente. Para aumentar a eficácia futura, poderá ser produtivo investir numa

3.2

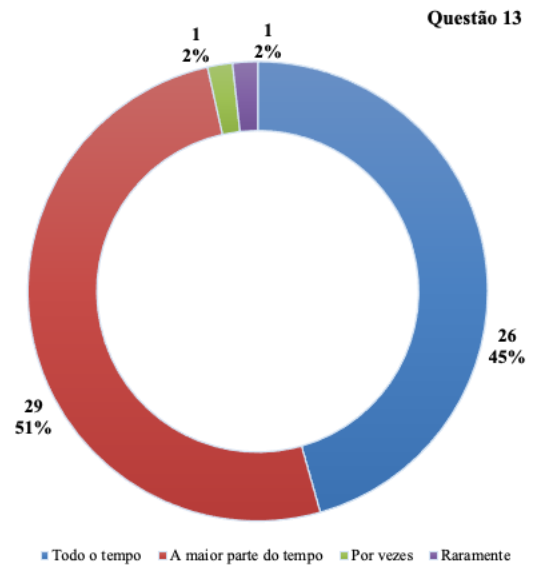
Classificação
Média

melhoria das estratégias de comunicação, no envolvimento ativo das partes interessadas e, certamente, no fortalecimento das relações locais.

Questão 13: Sentiu-se seguro durante o seu destacamento?

Opções de escolha múltipla: Todo o tempo; A maior parte do tempo; Por vezes; Raramente; Nunca.

Os dados recolhidos através do inquérito sobre a sensação de segurança revelam uma perceção amplamente positiva, com exceções pontuais. Sentimento Predominantemente Seguro: A maioria dos observadores (26) relatou sentir-se seguro “Todo o tempo”, representando cerca de 46% dos inquiridos, naquilo que se pode considerar ser um sentimento de predominante segurança. Este dado sugere que, em termos gerais, as condições de segurança durante o destacamento foram consideradas adequadas e eficazes. Outros 29 observadores (aproximadamente 51%) indicaram sentir-se seguros “A maior parte do tempo”. Quando combinados, 55 dos 57 inquiridos (97%) relataram sentir-se seguros todo ou a maior parte do tempo. Este elevado nível de satisfação indica que as medidas de segurança implementadas são amplamente eficazes. Apenas um observador indicou sentir-se seguro “Por vezes”, e outro “Raramente”. Embora esses números sejam pequenos (representando cerca de 4% dos inquiridos), são importantes para compreender que podem existir falhas ou áreas onde a segurança pode ser melhorada.

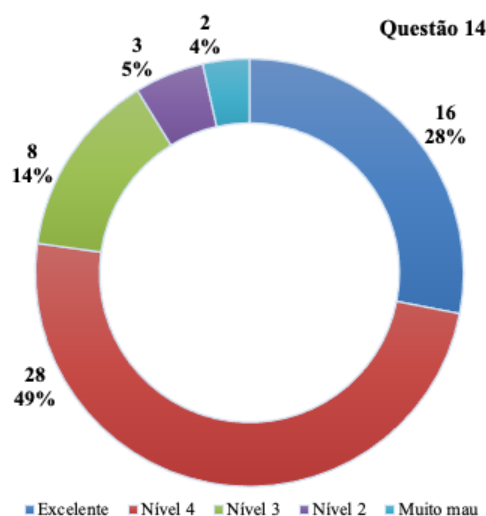


Os resultados indicam que os observadores internacionais de MOE se sentiram amplamente seguros durante os seus destacamentos, com 97% dos inquiridos relatando sentir-se seguros todo ou a maior parte do tempo. Apenas uma pequena minoria ter-se-á sentido insegura nalguns momentos.

Questão 14: Numa escala de 1 a 5, como classificaria o apoio logístico (alojamento, transporte, meios de comunicação) que lhe foi prestado durante a missão?

Opções de escolha múltipla: 1 sendo “Muito mau”; 5 sendo “Excelente”.

Os dados recolhidos junto de 57 observadores internacionais de Missões de Observação Eleitoral revelam uma perceção globalmente positiva, com algumas áreas a necessitar de melhorias. A maioria dos observadores (44 em 57) classificou o apoio logístico nos níveis mais elevados da escala, sendo 16 classificações de “Excelente” e 28 de “Nível 4”. Isto representa aproximadamente 77% dos inquiridos e sugere que o apoio logístico foi, em geral, adequado e eficiente, proporcionando aos observadores os recursos necessários para desempenharem as suas funções eficazmente. Oito observadores, representando cerca de 14% dos inquiridos, classificaram o apoio logístico como “Nível 3”. Esta classificação medianamente positiva indica que, embora o apoio tenha sido satisfatório, houve alguns aspetos que poderiam ser melhorados para aumentar a qualidade do suporte logístico. Uma minoria de observadores (cinco no total) atribuiu classificações mais baixas ao apoio logístico, com três observadores a atribuir “Nível 2” e dois a considerarem o apoio “Muito mau”. Esta minoria, representando cerca de 9% dos inquiridos, destaca a existência de problemas específicos ou de falhas que afetaram negativamente a experiência logística de alguns observadores.



3.9

Classificação
Média

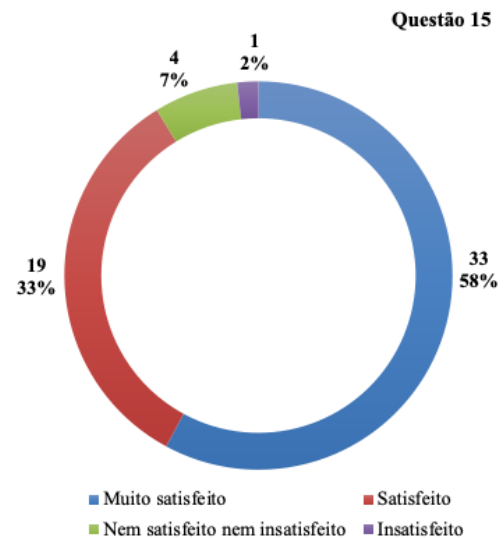
Os resultados do inquérito indicam uma perceção globalmente positiva do apoio logístico fornecido durante as missões de observação eleitoral, com uma classificação média de 3,9. A maioria dos observadores considerou o suporte logístico entre bom e excelente, pese embora a presença de uma minoria significativa de respostas que indicou a existência de problemas.

Questão 15: Qual é o seu grau de contentamento com a sua experiência enquanto membro da Missão de Observação Eleitoral?

Opções de escolha múltipla: Muito satisfeito; Satisfeito; Nem satisfeito nem insatisfeito; Insatisfeito; Muito insatisfeito.

A análise dos resultados indica um elevado nível de satisfação geral entre os observadores. A maioria dos inquiridos (33) declarou-se “Muito satisfeito”, sugerindo que a sua experiência na missão de observação eleitoral foi extremamente positiva, refletindo eficácia na organização, apoio adequado, e condições apropriadas para desempenharem as suas funções. Outros 19 inquiridos responderam “Satisfeito”, o que também é um indicativo de uma experiência globalmente positiva, ainda que possa haver pequenos aspetos a melhorar. Apenas quatro observadores afirmaram estar “Nem satisfeito nem insatisfeito”, o que pode indicar uma experiência neutra onde fatores positivos e negativos se equilibraram. A presença de uma única resposta “Insatisfeito” aponta para uma experiência menos favorável para este inquirido, sugerindo que houve questões específicas que afetaram negativamente a sua perceção da missão.

Globalmente, os resultados são amplamente positivos, mas a identificação e resolução das preocupações menores podem aumentar ainda mais o grau de satisfação em futuras missões. A análise detalhada dos *feedbacks* pode fornecer perspetivas valiosas para ajustar e melhorar as áreas menos satisfatórias.

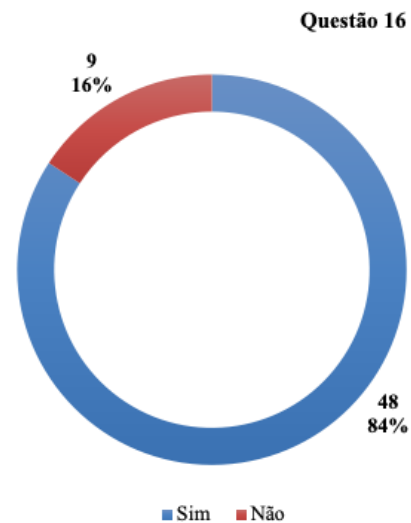


Questão 16: Considera que a presença das MOE contribui significativamente para a integridade e a justiça das eleições?

Opções de escolha: Sim; Não.

Os dados recolhidos revelam uma percepção largamente positiva da eficácia dessas missões. Oitenta e quatro por cento dos observadores é da opinião de que a presença das MOE contribuiu de forma significativa para a integridade e para a justiça dos atos eleitorais. Este resultado sugere um reconhecimento generalizado das MOE como instrumentos valiosos para assegurar que as eleições sejam conduzidas de maneira transparente e justa. A percepção positiva dominante indica que os observadores acreditam que as MOE desempenham um papel crucial na monitorização e na prevenção de irregularidades eleitorais, garantindo um processo eleitoral mais confiável e justo. A presença de observadores internacionais pode, no seu entendimento, dissuadir práticas fraudulentas e pressionar por maior transparência e responsabilidade nas eleições. No entanto, nove observadores (16%) não consideram que a presença das MOE contribua significativamente para a integridade e a justiça eleitoral. Esta minoria crítica sugere a existência de preocupações ou de limitações percecionadas na eficácia das MOE. Estes observadores podem ter identificado áreas onde as missões poderiam ser melhoradas ou situações específicas onde as missões não conseguiram impactar positivamente.

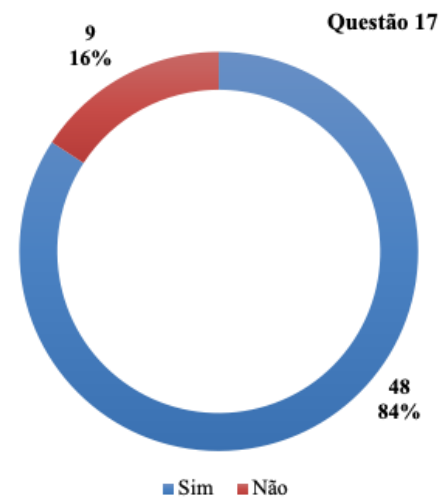
Os resultados do inquérito a esta questão indicam que a maioria dos observadores (84%) acredita que a presença das MOE contribui significativamente para a integridade e para a justeza das eleições, sublinhando a importância destas missões no fortalecimento dos processos democráticos. Contudo, a existência de uma minoria crítica (16%) destaca a necessidade contínua de avaliar e melhorar as práticas das missões.



Questão 17: Considera que a MOE Internacional é um instrumento eficaz para promover os princípios democráticos?

Opções de escolha: Sim; Não.

Os dados recolhidos revelam uma perceção largamente positiva relativa à questão apresentada. Como anteriormente referido, consideram-se princípios democráticos aqueles valores fundamentais que regem a democracia, incluindo a igualdade de direitos, a participação livre e informada dos cidadãos nos processos políticos, a transparência, a imputabilidade (*accountability*) das autoridades, o respeito pelo Estado de Direito e a proteção dos direitos do Homem. Estes princípios asseguram que os processos eleitorais sejam justos, livres e representativos da vontade do povo.



A grande maioria dos observadores (84%) considera que as MOE Internacionais são eficazes na promoção dos princípios democráticos. Esta perceção sugere um forte reconhecimento do papel das missões internacionais em reforçar os valores fundamentais da democracia em contextos eleitorais, sugerindo uma anuência quanto à ideia de que as MOE Internacionais contribuem para a prática e para a consolidação dos princípios democráticos. As MOE da União Europeia visam garantir que as eleições sejam conduzidas de acordo com as normas democráticas, observando e relatando qualquer irregularidade que possa comprometer a integridade do processo eleitoral. Contudo, nove observadores (16%) não consideraram que as MOE Internacionais fossem instrumentos eficazes para promover os princípios democráticos.

Os resultados do inquérito quanto à sua 17ª questão indicam uma perceção largamente positiva sobre a eficácia das MOE Internacionais na promoção dos princípios democráticos, com 84% dos observadores a responderem afirmativamente. Esta confiança reflete a importância percebida das MOE na supervisão eleitoral e na salvaguarda dos processos democráticos. Porém, a presença de uma minoria crítica (16%) sublinha a necessidade de se continuar a avaliar e fortalecer o impacto das MOE para garantir que os princípios democráticos sejam promovidos de forma consistente.

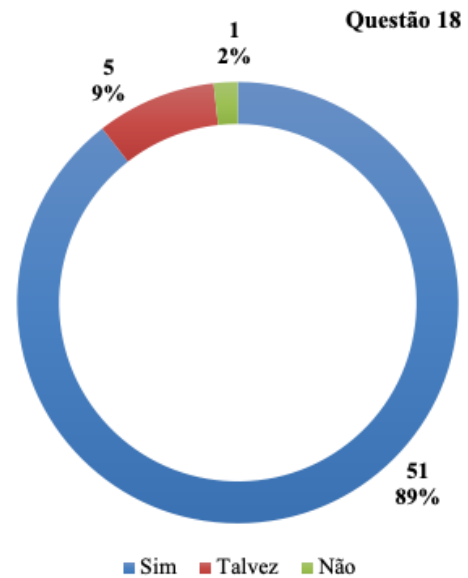
Questão 18: Estaria disposto a participar em futuras missões de observação eleitoral?

Opções de escolha: Sim; Talvez; Não.

Os dados recolhidos sobre a disposição dos inquiridos para participar em futuras missões de observação revelam uma disposição esmagadoramente positiva. A expressiva maioria dos observadores (89%) indicou que estaria disposta a participar em futuras missões de observação eleitoral. Este resultado sugere uma experiência amplamente positiva e um forte compromisso dos observadores tanto com o papel como com os objetivos das Missões de Observação Eleitoral. A disposição para repetir a experiência

indica que os observadores consideram o trabalho das MOE valioso e significativo, tanto em termos pessoais quanto profissionais. Cinco observadores (9%) expressaram uma disposição condicional, indicando “Talvez” quando questionados sobre a participação futura. Este grupo pode ter tido experiências mistas ou pode estar a considerar fatores externos que influenciam a sua decisão, tais como compromisso de tempo, condições de segurança, ou outras responsabilidades pessoais ou profissionais. Apenas um observador expressou uma disposição negativa, indicando que não está disposto a participar em futuras missões.

As respostas indicam uma disposição positiva para participar em futuras MOE. Este elevado nível de disposição reflete uma experiência globalmente edificante entre os participantes e um forte compromisso com os objetivos das MOE.



Questão 19: Há mais alguma coisa sobre as suas experiências enquanto membro de Missões de Observação Eleitoral que gostaria de partilhar?

Os comentários deixados por 16 inquiridos sobre as suas experiências enquanto membros de Missões de Observação Eleitoral (MOE) apresentam uma variedade de opiniões e reflexões, com críticas e elogios às diferentes facetas das missões. Sublinha-se o caráter anónimo e pessoal das respostas fornecidas.

Abaixo segue-se um resumo das respostas dadas, constantes, na sua integralidade, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas):

Diplomacia nos relatórios: Um observador sublinha que as declarações preliminares e os relatórios finais são muitas vezes compromissos entre as posições da Comissão Europeia, a delegação da UE no país de observação e a equipa central da MOE. Isso pode resultar em documentos mais diplomáticos, que talvez não descrevam de forma objetiva as questões técnicas e políticas encontradas, como o uso indevido dos recursos do Estado.

Diversidade de experiências: Um inquirido destacou que a sua experiência variou muito, tendo participado em missões de curto e longo prazo, bem como na equipa central. A diversidade dessas missões dificultou responder de forma uniforme a algumas perguntas do inquérito, dado que cada missão tinha um contexto e desafios diferentes.

Relatórios selecionados pela equipa nuclear: Outro observador aponta que descobertas importantes feitas pelos observadores no terreno muitas vezes não são incluídas nos relatórios intermediários e finais pela equipa nuclear, levantando preocupações sobre a total transparência desses documentos.

Implementação de recomendações: Um ponto salientado por um observador é a frustração com a falta de implementação das recomendações feitas pela MOE pelas autoridades nacionais. As razões variam desde a falta de vontade política até à corrupção. Embora missões de acompanhamento eleitoral sejam enviadas pela Comissão Europeia, estas nem sempre constatarem evoluções positivas na implementação das recomendações.

Repetição em países problemáticos: Há críticas à prática de realizar observações repetidas em países como a Nigéria e o Zimbabué, onde cada eleição é pior do que a anterior. Essa observação levanta a questão sobre a eficácia de retornar constantemente a esses países, realizando observações e fazendo recomendações similares que não são implementadas.

Papel na sociedade civil: Um observador acredita que, apesar de nem sempre serem bem-vindas pelas autoridades, as MOE fortalecem a sociedade civil ao longo do ciclo eleitoral e podem contribuir significativamente para promover reformas.

Utilização indevida das MOE: Um inquirido expressa preocupação de que, por vezes, as MOE são usadas para consolidar regimes não democráticos no poder. Além disso, afirma que as Delegações da UE e os Estados-Membros da UE podem ter uma influência desproporcional nas MOE, o que enfraquece a independência das observações e pode levar a percepções de duplos padrões de governação.

Revisão das missões: Outro ponto de vista crítico sugere que a ideia de missões de observação eleitoral completas deveria ser revisada, pois já não são eficazes no cenário político atual.

Dependência do país anfitrião: Um observador nota que o sucesso das MOE depende parcialmente da atitude do país anfitrião. Por exemplo, países como Moçambique têm sido visitados por inúmeras MOE da UE, mas nunca implementaram uma única recomendação feita.

Visibilidade na diplomacia pública: As MOE são vistas como um instrumento importante de diplomacia pública da UE, com grande visibilidade no país anfitrião.

Reciprocidade de observação: Um observador sugere que a UE deveria incentivar observadores de outros países a monitorizarem as suas eleições para promover intercâmbios de experiências e de aprendizagem.

Condições de vida: Um observador aponta que, devido às condições difíceis em algumas áreas, a MOE deveria fornecer uma descrição detalhada dessas condições para garantir que os participantes estejam bem informados e preparados para períodos de resiliência.

Perceção de viés e manipulação: Uma crítica severa afirma que as MOE são, por vezes, tendenciosas e manipulativas, com relatórios provenientes de Bruxelas mal formulados e abusos durante as missões, além de desprezo pelas realidades culturais locais.

Transparência e impacto: Um observador destaca que, normalmente, a transparência pode ser adequada em termos locais, mas o impacto das MOE na integridade geral das eleições pode ser limitado. As missões contribuem para a redução de fraudes e para a melhoria do enquadramento legal das eleições.

Perspetiva variada: A experiência dos observadores pode variar bastante entre missões, dificultando respostas uniformes a algumas perguntas do inquérito, pois cada missão pode apresentar situações opostas.

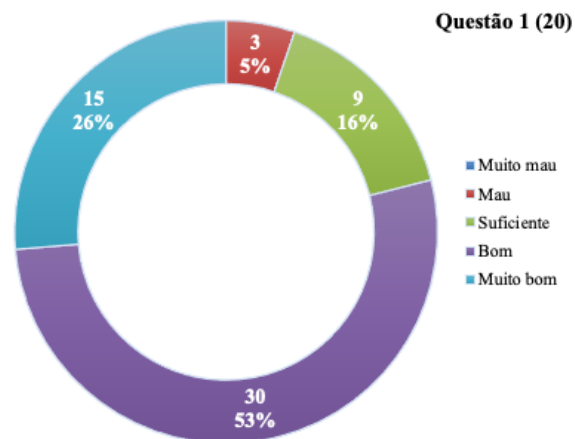
Receção e implementação de recomendações: As recomendações da União Europeia geralmente são bem recebidas, mas poucas são implementadas entre os ciclos eleitorais. A qualidade do apoio logístico é vista como boa, embora as condições de alojamento possam ser básicas nalgumas áreas. Também é notado que as MOE da UE são geralmente profissionais e imparciais, mas há também missões internacionais partidárias.

Em suma, poder-se-á dizer que as respostas fornecidas por 16 dos 57 inquiridos revelam uma amálgama de experiências e de perceções sobre as Missões de Observação Eleitoral. Embora a maioria considere as missões importantes e positivas para a integridade eleitoral e a democracia, há críticas significativas sobre a eficácia, a transparência e a implementação das recomendações, bem como a manifestação de preocupações sobre a independência e a perceção das missões a nível internacional.

4.3.5 Respostas ao inquérito, Parte 2

Questão 1 (20): Até que ponto as avaliações da MOE UE são rigorosas e imparciais?

Os dados recolhidos através do inquérito dirigido sobre o rigor e imparcialidade das avaliações mostram uma percepção predominantemente positiva. As respostas foram distribuídas da seguinte forma: Muito mau: 0 observadores; Mau: 3 observadores; Suficiente: 9 observadores; Bom: 30 observadores; Muito bom: 15 observadores.



Avaliação predominantemente positiva: A maioria dos observadores (45 em 57) classificou as avaliações das MOE UE como “Bom” ou “Muito bom”. Com 30 observadores a considerar as avaliações “Bom” e 15 a classificar como “Muito bom”, cerca de 79% dos inquiridos veem as avaliações das MOE UE de maneira favorável. Esta percepção positiva sugere que os observadores confiam na metodologia utilizada e na imparcialidade dos resultados apresentados.

Classificações Médias: Nove observadores (16% dos inquiridos) classificaram as avaliações como “Suficiente”. Esta faixa indica uma avaliação aceitável, mas com espaço para melhorias. Os observadores que deram esta classificação podem ter identificado algumas áreas onde a transparência, a seleção dos observadores, a abrangência da cobertura ou os mecanismos de relato poderiam ser aprimorados.

Percepção Negativa Marginal: Três observadores (5% dos inquiridos) classificaram as avaliações como “Mau”. Não houve classificações “Muito mau”. Esta pequena minoria destaca a presença de algumas críticas ou insatisfações significativas com relação à metodologia, à imparcialidade ou à execução das MOE.

Utilização e interpretação dos Parâmetros de apreciação

a. Transparência e rigor metodológico:

Os observadores avaliaram a clareza e a robustez da metodologia empregada pela UE nas missões de observação. A percepção positiva predominante sugere que a UE geralmente apresenta uma metodologia bem documentada e transparente para a recolha, análise de dados e conclusões.

b. Seleção de observadores e atenuação de distorções:

O processo de seleção dos observadores, envolvendo antecedentes, conhecimentos especializados e medidas para garantir a imparcialidade, foi um critério crucial. A maioria positiva sugere que os observadores acreditam que a UE adota boas práticas na seleção e na formação dos observadores para mitigar a parcialidade, embora as críticas mais baixas possam apontar alguns problemas na diversidade ou no tratamento de conflitos de interesses.

c. Abrangência da cobertura:

A cobertura geográfica e temática adequada é essencial para avaliações rigorosas e imparciais. Os resultados mostram uma avaliação geral positiva, indicando que a UE costuma abranger uma ampla gama de processos eleitorais e regiões.

d. Mecanismos de relato e de retorno de informação:

Analisando a profundidade e a objetividade dos relatórios e a capacidade de incorporar *feedbacks*, a maioria positiva sugere que os relatórios da UE são equilibrados e detalhados, com recomendações específicas e viáveis.

Os dados do inquérito indicam que as avaliações das Missões de Observação Eleitoral da UE são vistas predominantemente como rigorosas e imparciais pelos observadores, com 79% a classificarem as avaliações como “Bom” ou “Muito bom”. As classificações mais baixas, embora em minoria, apontam para algumas áreas de insatisfação que merecem atenção. No geral, estas percepções refletem a confiança na metodologia, na seleção de observadores, na abrangência da cobertura e nos mecanismos de relato e retorno de informação das MOE da UE.

Questão 21 (referente à Q1-20): Eventuais comentários referentes à Questão 20.

Os comentários fornecidos por 18 dos observadores inquiridos sobre a questão da imparcialidade e rigor das avaliações das Missões de Observação Eleitoral da União Europeia, refletem uma variação nas percepções e experiências individuais. Sublinha-se – para a presente e para as seis que *infra* seguirão – o caráter anónimo e pessoal das respostas fornecidas. Abaixo segue-se um resumo das opiniões expressas, constantes, na sua integralidade, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas):

Imparcialidade e política: Vários observadores destacaram a importância da imparcialidade nas MOE da UE, mas também notaram que a política pode, em alguns casos, interferir nas avaliações. Alguns sugeriram que as declarações preliminares nem sempre refletem com precisão o que foi observado, devido a influências políticas ou considerações diplomáticas.

Dependência de decisões políticas: Alguns inquiridos mencionaram que as MOE podem ser guiadas por decisões dos Estados-Membros e não apenas pelos princípios da UE. A percepção é de que, em certas situações, as decisões políticas podem ter mais peso do que as conclusões testemunhadas pelos observadores no terreno.

Independência das avaliações: Embora muitos reconheçam que as avaliações e julgamentos das MOE da UE são geralmente independentes, há situações em que críticas são suavizadas para não exacerbar conflitos. A influência política da delegação da UE no país anfitrião e as capacidades dos peritos na equipa nuclear podem variar e impactar sobre a requerida imparcialidade.

Influência das delegações da UE: Alguns observadores notaram que a posição política da UE em relação a um país específico pode influenciar as declarações preliminares e finais. A pressão política sobre a narrativa das conclusões da observação também foi mencionada, com a interferência das instituições da UE ou dos Estados-Membros.

Comparações com outras organizações: Um observador comparou as avaliações da UE com aquelas da OSCE/ODIHR, indicando que a UE tende a produzir avaliações mais precisas e menos comprometidas, devido à configuração política dessas organizações e ao elevado limiar para cancelar missões de observação nos próprios Estados-Membros da OSCE.

Importância do Chefe da Missão e dos Peritos: Foi notado que a imparcialidade e o rigor das avaliações podem depender significativamente da liderança do Chefe da MOE e dos peritos envolvidos. Estas avaliações podem variar conforme a competência e a abordagem destas figuras.

Seleção de observadores e metodologia: Alguns observadores elogiaram o processo de seleção dos observadores da UE, destacando a diversidade e a consideração de diferentes especialidades. A metodologia aplicada pelas MOE UE foi considerada como algo que tem melhorado ao longo do tempo.

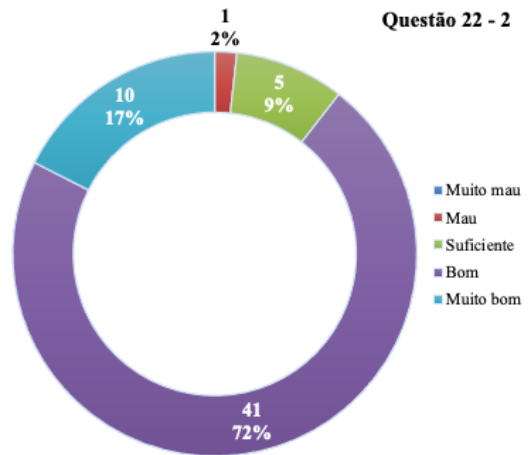
Cobertura e Abrangência: A abrangência das avaliações foi questionada, com alguns observadores apontando que as avaliações nem sempre são abrangentes ou que negligenciam aspetos regionais específicos, proporcionando apenas uma visão geral.

Pressões Diplomáticas e Futuras Seleções: A influência das delegações da UE e dos embaixadores foi mencionada como um fator que pode restringir as avaliações, tornando-as mais diplomáticas. Além disso, foi observado que existe uma pressão para não fazer uma avaliação muito negativa, com receio de que tal possa impactar sobre a seleção dos observadores para novas missões.

Em conclusão, ao passo que uma quantidade francamente positiva de observadores reconhece que a UE se esforça para manter a imparcialidade e o rigor nas suas avaliações eleitorais, há preocupações significativas sobre a interferência política e as limitações na abrangência das observações. As percepções indicam que, embora haja uma aspiração clara de imparcialidade, fatores externos e internos podem, ocasionalmente, comprometer a exatidão e a transparência das avaliações.

Questão 2 (22): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE formulam recomendações para melhorar os processos eleitorais?

Os dados recolhidos sobre a formulação de recomendações para melhorar os processos eleitorais indicam uma percepção predominantemente positiva. As respostas foram distribuídas da seguinte forma: Muito mau: 0 observadores; Mau: 1 observador; Suficiente: 5 observadores; Bom: 41 observadores; Muito bom: 10 observadores.



Avaliação Predominantemente Positiva:

A grande maioria dos observadores (51 em 57) classificou as atividades de observação eleitoral da UE como “Bom” ou “Muito bom” em termos de formulação de recomendações. Com 41 observadores a considerarem as atividades “Bom” e 10 como “Muito bom”, cerca de 89% dos inquiridos estimam favoravelmente a abordagem da UE. Esta percepção positiva sugere que os observadores confiam na relevância, na especificidade, na viabilidade e na abrangência das recomendações formuladas, bem como na inclusão das partes interessadas no processo de formulação.

Classificações Médias: Cinco observadores (cerca de 9% dos inquiridos) consideraram “Suficiente” a formulação de recomendações. Esta avaliação indica um nível aceitável, mas com espaço para melhorias.

Percepção Negativa Marginal: Apenas um observador (2%) classificou a formulação de recomendações como “Mau”, não tendo existido classificações “Muito mau”.

Utilização e interpretação dos Parâmetros de apreciação

a. **Relevância e especificidade.** Os observadores avaliaram a pertinência e especificidade das recomendações face aos problemas e desafios identificados nos processos eleitorais observados. A percepção predominantemente positiva sugere que, em geral, as recomendações da UE abordam diretamente as deficiências observadas, propondo medidas concretas e adequadas ao contexto político, jurídico e cultural do país sob observação.

b. Viabilidade e potencial de implementação. A viabilidade das recomendações, considerando as realidades políticas, económicas e sociais do país de acolhimento, foi outro parâmetro essencial. A maioria positiva indica que os observadores acreditam que as recomendações da UE são realistas e aplicáveis, no âmbito das capacidades do país, proporcionando um roteiro exequível para melhorias.

c. Abrangência. A amplitude das recomendações, abrangendo todos os aspetos críticos do processo eleitoral (pré-eleitoral, dia da eleição e pós-eleitoral), recebeu uma avaliação favorável. Este critério sugere que as recomendações da UE englobam tanto questões processuais como sistémicas, contribuindo para a integridade eleitoral geral.

d. Inclusão das partes interessadas e construção de consensos. Os observadores valorizaram a forma como as recomendações são formuladas com o contributo de um vasto leque de intervenientes, incluindo partidos políticos, sociedade civil e organismos de gestão eleitoral. A maioria positiva sugere que este processo de inclusão e consulta contribui para a aceitação e para a implementação das recomendações no período pós-eleitoral.

Do acima exposto conclui-se que as respostas à segunda pergunta da segunda parte do inquérito indicam uma perceção francamente positiva face às atividades de observação eleitoral da UE, no concernente à formulação de recomendações para melhorar os processos eleitorais, com 89% dos observadores a classificarem as iniciativas como “Bom” ou “Muito bom”. As classificações “Suficiente” e “Mau” representam uma minoria e sugerem áreas específicas de insatisfação que requerem eventual análise posterior. No geral, estas perceções refletem a confiança na relevância, viabilidade, abrangência e inclusão das partes interessadas nas recomendações formuladas pelas missões da UE.

Questão 23 (referente à Q2-22): Eventuais comentários referentes à Questão 22.

As respostas fornecidas por oito dos 57 inquiridos à pergunta sobre em que medida as atividades de observação eleitoral da UE formulam recomendações para melhorar os processos eleitorais revelam uma variedade de opiniões e experiências. Apresenta-se, *infra*, um resumo dessas respostas, destacando os pontos principais mencionados pelos observadores inquiridos. As respostas encontram-se integralmente disponíveis, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas).

Problema da Implementação. Um observador salientou que o principal problema não está na formulação das recomendações, mas na sua implementação (35). A eficácia das recomendações depende significativamente da capacidade e da vontade dos países de acolhimento de as adotar.

Necessidade de alterações legais e assistência técnica. Outro ponto referido é que as recomendações muitas vezes exigem alterações legais, que podem ser difíceis de implementar, especialmente se for necessária uma revisão constitucional. Além disso, quando estas recomendações são consideradas para implementação, é necessária assistência técnica (36). Este comentário sublinha a complexidade do processo e os recursos necessários para que as recomendações sejam postas em prática.

Recomendações técnicas e capacidades nacionais. As recomendações formuladas são frequentemente técnicas e, por vezes, não consideram totalmente as capacidades nacionais dos países de acolhimento (37). Este aspeto indica que, embora as recomendações sejam geralmente bem fundamentadas, podem não ser realistas ou práticas dadas as limitações locais.

Dependência do contexto político. A aceitação e a conformidade com as recomendações da UE dependem muito do contexto político do país em questão (38). Isto implica que, além de ser necessário um ambiente legal adequado, também é preciso haver um contexto político favorável para a implementação das recomendações.

Relevância das recomendações técnicas. Um observador afirmou que as recomendações técnicas são na sua maioria relevantes (39). Isto sugere que, apesar das dificuldades na implementação, as recomendações são consideradas pertinentes e bem-alinhadas com as necessidades de melhoria dos processos eleitorais.

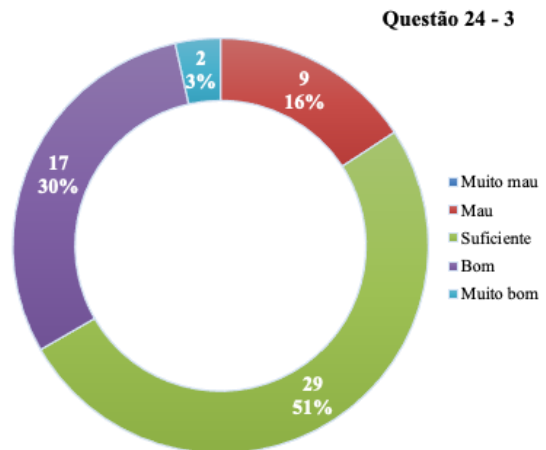
Dificuldade de fazer recomendações em países com processos eficazes. Em países onde o processo eleitoral já funciona bem, como será o caso de Timor-Leste, pode ser difícil fazer recomendações úteis (41). Este comentário sugere que as missões de observação devem adaptar a sua abordagem conforme o nível de maturidade e eficácia dos processos eleitorais de cada país.

Limitações do papel do Observador de Curta Duração (STO). Um observador relatou que, na qualidade de Observador de Curta Duração (STO), o seu papel era bastante limitado em termos de implementação das recomendações. No entanto, mencionou que as suas observações nas áreas onde esteve presente foram consideradas pela equipa de Observação de Longa Duração (LTO) e pela equipa nuclear (*Core Team*) (42). Isto evidencia a colaboração entre diferentes níveis de observadores, embora os STO tenham uma participação limitada ou até inexistente, por natureza da própria função, quanto à formulação e à implementação direta das recomendações.

Os dados recolhidos indicam que as atividades de observação eleitoral da UE resultam em recomendações técnicas e relevantes para melhorar os processos eleitorais. No entanto, a principal dificuldade reside na implementação destas recomendações, devido a barreiras legais, necessidades de assistência técnica e variações no contexto político. Além disso, a relevância das recomendações pode ser limitada pela capacidade nacional e pela etapa do ciclo eleitoral em que as fraudes ocorrem. Em países onde os processos eleitorais já são eficazes, fazer recomendações adicionais pode ser um desafio. A colaboração entre diferentes níveis de observadores é essencial para a eficácia das missões de observação. Em suma, enquanto as recomendações da UE são geralmente pertinentes, a sua eficácia está condicionada por vários fatores que vão além da simples formulação.

Questão 3 (24): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para dissuadir as irregularidades e a fraude?

A maior parte dos observadores (29) classificou as atividades de observação eleitoral da UE como “Suficiente” na dissuasão de fraudes e irregularidades. Esta classificação representa aproximadamente 51% dos inquiridos, indicando que, embora as atividades da UE sejam vistas como moderadamente eficazes, há percepções de que as mesmas poderiam ser significativamente mais robustas.



Avaliação Positiva: Cerca de 33% dos inquiridos avaliaram as atividades de observação como “Bom” (17) e “Muito bom” (2), evidenciando uma percepção positiva de que as atividades desempenhadas pela UE têm efetivamente um impacto dissuasor considerável. Os observadores que deram estas avaliações reconhecem que a visibilidade, a proatividade e a colaboração das MOE desempenham um papel fundamental na promoção da integridade eleitoral.

Avaliação Negativa: Nove observadores avaliaram a eficácia das atividades de observação como “Mau”, correspondendo a cerca de 16% do total de inquiridos. Esta minoria sugere que, em determinados contextos, as atividades da UE não têm sido suficientemente eficazes em dissuadir irregularidades eleitorais.

Visibilidade e Presença: A elevada visibilidade e presença das missões de observação eleitoral da UE ao longo de todo o processo eleitoral são cruciais. Uma presença forte e bem distribuída ao longo das fases pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral pode servir como um fator dissuasor eficaz. A ausência de avaliações “Muito mau” pode indicar que há uma visibilidade mínima aceitável, mas as avaliações “Suficiente” sugerem espaço para aumentar a presença em áreas críticas para maximizar o impacto.

Oportunidade e Proatividade das Respostas: A capacidade que as MOE demonstram para reagir rapidamente e de forma proativa a sinais de irregularidades é vital para a sua eficácia dissuasora. A maioria das respostas tendentes para “Suficiente” poderão significar

que, apesar de as missões estarem aptas a identificar e a relatar problemas, há necessidade de melhorar a velocidade e a assertividade das respostas para intensificar a dissuasão.

Colaboração e Comunicação: A colaboração eficaz com os órgãos eleitorais locais, as forças de segurança, os partidos políticos, a sociedade civil e com demais observadores internacionais reforça a capacidade dissuasora das missões. Mesmo com algumas boas práticas evidenciadas por avaliações mais positivas, ter avaliações de “Mau” pode apontar para uma colaboração pouco uniforme, sublinhando a necessidade de reforçar as redes de comunicação e de colaboração.

Impacto e Acompanhamento das Recomendações: O verdadeiro impacto das recomendações dependerá da sua aceitação e da implementação por parte do país anfitrião. A classificação “Suficiente” sugere que haverá um reconhecimento das recomendações, porém, a aplicação prática das mesmas estará aquém do desejado. Melhorar a monitorização e a implementação eficaz dessas recomendações poderá amplificar o efeito dissuasor das missões.

Podemos, assim, inferir que os dados são indicadores de que as atividades de observação eleitoral da UE, em geral, são percecionadas como suficientemente eficazes, mas não totalmente robustas na dissuasão de fraudes e de irregularidades. A classificação média de 3,3 reflete uma confiança moderada na eficácia dessas atividades, destacando ao mesmo tempo áreas claras para melhoria. É essencial focar-se na ampliação da visibilidade, melhoria na resposta proativa, fortalecimento da colaboração e eficácia na implementação das recomendações para maximizar o impacto dissuasor das Missões de Observação Eleitoral da UE e com vista a assegurar que os processos eleitorais sejam mais transparentes, justos e democráticos.

Questão 25 (referente à Q3-24): Eventuais comentários referentes à Questão 22.

As respostas dos 13 inquiridos à pergunta sobre em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para dissuadir irregularidades e fraudes revelam uma variedade de opiniões e experiências. Apresenta-se, *infra*, um resumo dessas respostas, destacando os pontos principais mencionados pelos observadores inquiridos. As respostas encontram-se integralmente disponíveis, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas).

Limitações de acesso e escopo. Vários observadores apontaram que a capacidade dissuasora das MOE da UE é limitada devido ao alcance restrito e ao acesso inadequado a certos processos eleitorais. Um observador comentou que “há muitos processos aos quais os observadores não têm acesso”, sugerindo que esta falta de acesso pode comprometer a eficácia das missões em dissuadir atividades fraudulentas (43). Outro observador mencionou que o escopo é “demasiado limitado e a informação de campo (LTO e STO) não é tratada com o devido peso” (46).

Dependência do país anfitrião. A eficácia das MOE parece depender significativamente do comportamento e da cooperação do país anfitrião. Um observador destacou que a eficácia “depende muito do país anfitrião e das autoridades no poder” (44), e outro afirmou que “se um país realmente não quiser respeitar a integridade eleitoral (por exemplo, Venezuela), a EOM não conseguirá dissuadi-lo” (50).

Vários impactos em diferentes países. Certos observadores mencionaram que o impacto das atividades da UE varia de país para país. Nalgumas situações, as atividades da UE têm um impacto significativo, enquanto, noutras, não têm efeito. Um inquirido comentou que “nalguns países, as atividades da UE têm impacto; noutros, não têm qualquer impacto” (49).

Declínio da eficácia. Houve também comentários sobre uma eficácia decrescente das Missões de Observação Eleitoral da UE. Um observador expressou a opinião de que “a dissuasão contra irregularidades e fraudes está a diminuir gradualmente, juntamente com o papel geopolítico em geral da UE” (47).

Dificuldade em provar fraudes e irregularidades. Alguns observadores indicaram que é difícil provar práticas fraudulentas generalizadas e que as irregularidades muitas vezes ocorrem meses ou anos antes do dia das eleições. Um observador mencionou que “é muito

difícil provar práticas fraudulentas generalizadas; às vezes, as eleições são manipuladas meses/anos antes do dia da eleição” (48).

Ausência de efeitos em governos resilientes. Um observador compartilhou a percepção de que, se um governo não tiver intenção de respeitar a integridade eleitoral, a presença da missão não os afetará. Este observador afirmou que “se esta é a intenção, a nossa presença não os incomoda realmente” (52).

Cooperação conflituosa com autoridades locais. A cooperação com autoridades locais também foi destacada como problemática em determinadas situações. Um observador comentou que “a EU EOM deteta e relata fraudes e irregularidades, mas as autoridades locais adotaram uma atitude não cooperativa e confrontacional” (51).

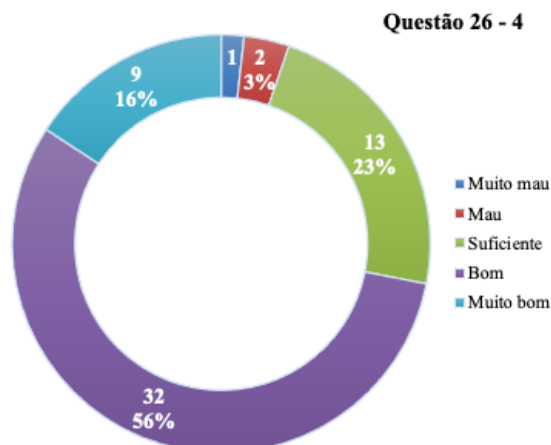
Impacto positivo da presença de observadores. No entanto, também foram mencionados efeitos positivos da presença de observadores internacionais. Um observador afirmou que “quando um observador internacional está presente, fraudes e irregularidades são desencorajadas” e que uma presença massiva de observadores aumenta este efeito (53).

Percepção de fraude moderada. Um dos observadores mencionou que na maioria das missões nas quais participou, não observou fraudes flagrantes suficientes para alterar os resultados das eleições (55).

As respostas dos observadores refletem uma percepção amalgamada quanto à eficácia das atividades de observação eleitoral da UE na dissuasão de fraudes e de irregularidades. Embora haja reconhecimento de um impacto positivo nalguns contextos, questões como as do acesso limitado, da cooperação variável do país anfitrião e da ocorrência de irregularidades antes do dia da eleição, são barreiras significativas. Em suma, apesar de as MOE demonstrarem desempenhar um papel importante na promoção da integridade eleitoral, existe uma necessidade clara de abordar estas limitações para aumentar a sua eficácia dissuasora.

Questão 4 (26): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE promovem a confiança das partes interessadas?

A maioria dos observadores (41 de 57) avaliou as atividades de observação eleitoral da UE com “Bom” (32) ou “Muito bom” (9) na promoção da confiança das partes interessadas, representando cerca de 72% dos inquiridos. Este resultado indica que as missões da UE são vistas como eficazes na construção de confiança entre as partes interessadas no processo eleitoral.



Avaliação Mediana. Uma proporção significativa dos inquiridos (13) classificou a promoção de confiança como sendo “Suficiente”, o que representa aproximadamente 23% dos inquiridos. Tal sugere um reconhecimento do impacto positivo, embora estas respostas também indiquem a existência de possíveis áreas para se proceder a melhorias.

Avaliações Negativas. Apenas três observadores avaliaram a promoção de confiança como “Muito mau” (1) ou “Mau” (2), correspondendo a cerca de 5% dos participantes. Estas avaliações negativas sugerem percepções pontuais de ineficácia, destacando possíveis deficiências.

Inclusão e envolvimento com as partes interessadas locais. A inclusão e o envolvimento com um amplo espectro de partes interessadas são essenciais para a criação de confiança. A maioria das avaliações positivas sugere que as missões da UE são bem-sucedidas em envolver órgãos de gestão eleitoral, partidos políticos, organizações da sociedade civil e meios de comunicação social. Contudo, as avaliações medianas e negativas podem indicar que este envolvimento não é uniformemente eficaz em todos os contextos, sugerindo a necessidade de adaptar as estratégias de inclusão e envolvimento às particularidades locais.

Transparência e acessibilidade das conclusões. A transparência e a acessibilidade das conclusões são o garante de que todas as partes interessadas compreendem e confiam no processo eleitoral. As avaliações predominantemente positivas refletem um nível elevado de transparência e de comunicação efetiva das conclusões resultantes das missões da UE.

Exatidão e exaustividade dos relatórios. A exatidão e a abrangência dos relatórios são importantes enquanto instrumentos para reforçar a confiança das partes interessadas. A confiança é reforçada quando os relatórios refletem fielmente o contexto eleitoral, incluindo tanto os aspetos positivos quanto as áreas a melhorar. Os resultados sugerem que, em geral, os relatórios das missões são considerados precisos e completos.

Recomendações e acompanhamento para obter melhorias. A relevância e o caráter prático das recomendações, bem como o seu acompanhamento, são vitais para aumentar a confiança das partes interessadas. As avaliações positivas sugerem que as recomendações das missões da UE são geralmente realistas e adaptadas ao contexto específico, com um acompanhamento adequado.

Os dados indicam, portanto, que as atividades de observação eleitoral da UE são maioritariamente eficazes na promoção da confiança das partes interessadas. A maioria dos observadores avalia positivamente a contribuição das MOE, destacando a transparência, a imparcialidade, a relevância das recomendações, a capacitação local, a inclusão e a credibilidade como fatores essenciais. No entanto, as respostas medianas e negativas sinalizam áreas onde a melhoria é necessária, especialmente na adaptação das estratégias de inclusão e na garantia de um acompanhamento eficaz das recomendações.

Questão 27 (referente à Q4-26): Eventuais comentários referentes à Questão 26.

As respostas de sete dos inquiridos, à pergunta “Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE promovem a confiança das partes interessadas?” mostram uma variedade de opiniões que enfatizam o claro impacto positivo das Missões de Observação Eleitoral da UE em diferentes contextos. Apresenta-se, *infra*, um resumo dessas respostas, destacando os pontos principais mencionados pelos observadores inquiridos¹¹⁴.

Confiança nas Comunidades e Sociedade Civil. Um observador destacou que as comunidades e a sociedade civil, assim como possivelmente os partidos políticos, sentem-se mais confiantes sobre os processos eleitorais quando há uma presença de uma MOE da UE (56). Isto sugere que a observação internacional desempenha um papel importante no reforço da confiança nas práticas eleitorais entre esses grupos.

Confiança dos intervenientes locais. Outro inquirido observou que a maioria dos intervenientes expressam confiança na presença de uma MOE, o que tranquiliza especialmente os eleitores locais (57). Esta presença parece atuar como um fator de estabilidade e de confiança no processo eleitoral, assegurando que as partes envolvidas se sintam seguras e confiantes.

Importância variável por país. Um inquirido afirmou que a eficácia das atividades de observação da UE depende do país, mas salientou a sua particular importância para a sociedade civil e para garantir condições de concorrência equitativas a nível político (58). Este comentário indica que a confiança promovida pelas MOE da UE pode ser mais significativa em determinados contextos em que a sociedade civil desempenha um papel crucial na supervisão e no envolvimento político.

Esperança para a oposição. Foi referido que as MOE representam frequentemente uma esperança para a oposição e para os "outsiders" no contexto eleitoral (59). A presença de observadores internacionais pode oferecer a estes grupos uma garantia adicional de que o processo será mais justo e menos suscetível de manipulação.

Influência tranquilizadora em eleições disputadas. Um observador mencionou que as MOE parecem ter uma influência serena no ambiente político, especialmente em eleições

¹¹⁴ As respostas encontram-se integralmente disponíveis, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas).

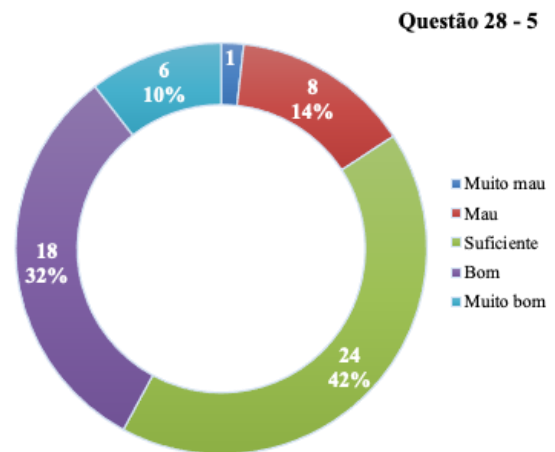
contestadas (60). Esta presença pode ajudar a reduzir as tensões e a prevenir conflitos, promovendo um processo eleitoral mais pacífico e ordeiro.

Interação com múltiplos intervenientes. Outro comentário sublinhou que as missões da UE interagem com os órgãos de gestão eleitoral, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e os meios de comunicação social (61). Esta interação abrangente garante um elevado nível de transparência no que se refere às conclusões das missões, com relatórios acessíveis ao público e às partes interessadas, aumentando assim a confiança no processo eleitoral.

As respostas dadas pelos sete inquiridos sublinham a eficácia das atividades de observação eleitoral da UE na promoção da confiança das partes interessadas de várias formas. A transparência, a interação com diferentes grupos, o sentimento de segurança para a oposição e a influência estabilizadora em eleições contestadas são alguns dos principais fatores. No entanto, a variabilidade da eficácia consoante o país indica que o impacto das MOE pode ser influenciado por contextos específicos. De um modo geral, as observações internacionais da UE são consideradas como uma componente decisiva na promoção de processos eleitorais transparentes e fiáveis.

Questão 5 (28): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para a atenuação dos conflitos relacionados com as eleições?

A maioria dos observadores (42 de 57) classificou a contribuição das atividades de observação eleitoral da UE para a atenuação de conflitos como “Suficiente”, “Bom” ou “Muito bom”. Este dado é significativo, pois sugere que a maioria dos inquiridos percebe as atividades como eficazes a um nível razoável ou elevado. Cerca de 42% dos observadores consideraram a contribuição da UE como “Boa” ou “Muito boa”, refletindo uma perceção positiva global.



Classificações Intermediárias e Negativas. Muito embora 24 observadores tenham considerado a contribuição da UE para a atenuação dos conflitos relacionados com as eleições como “Suficiente”, há ainda um segmento considerável que acredita que há espaço para melhorias. Especificamente, nove observadores (aproximadamente 16%) deram classificações negativas (“Muito mau” ou “Mau”). Estes resultados indicam a existência de perceções variadas e sugerem que, embora muitos observadores vejam as atividades da UE sob uma luz favorável, há uma margem para aperfeiçoamento em alguns casos específicos.

Neutralidade e Imparcialidade das Observações. A perceção da neutralidade e da imparcialidade das observações é um critério essencial para a eficácia das missões da UE conseguir atenuar conflitos eleitorais. A classificação maioritariamente positiva indica que as equipas de observadores são vistas como imparciais e credíveis na sua maioria, o que é decisivo para construir confiança entre todas as partes interessadas no processo eleitoral.

Recomendações para as Reformas Eleitorais e Políticas. As recomendações elaboradas pelas MOE da UE são avaliadas quanto à sua substância e viabilidade. As classificações positivas (“Bom” e “Muito bom”) sugerem que muitos observadores acreditam que as recomendações são eficazes e abordam as causas profundas dos conflitos, propondo medidas realistas e acionáveis que sejam adaptadas ao contexto político, jurídico e cultural local.

Os dados recolhidos através desta pergunta do inquérito destacam a importância da neutralidade e da qualidade das recomendações nas missões de observação eleitoral da UE e sugere que, apesar do *feedback* global positivo, há espaço para aperfeiçoar estas atividades com vista a maximizar a sua eficácia na promoção de processos eleitorais pacíficos e justos.

Questão 29 (referente à Q5-28): Eventuais comentários referentes à Questão 28.

Nove inquiridos optaram por deixar respostas detalhadas, que fornecem uma gama diversificada de perspetivas. Apresenta-se, *infra*, um resumo dessas respostas, destacando os pontos principais mencionados pelos observadores¹¹⁵.

Observação e Interferência. Um dos pontos inicialmente destacados foi o de que os observadores eleitorais não devem interferir nos processos eleitorais (63). Esta ressalva estabelece um limite claro para as ações das MOE, focando-se numa postura de observação e não de intervenção direta. Este princípio é fundamental para entender o alcance e as limitações das atividades das MOE da UE.

Redução de Fraudes e Violência Eleitoral. Vários inquiridos destacaram o impacto positivo da presença das MOE na redução de tentativas de fraude e na prevenção da violência eleitoral (64, 65). A presença de observadores aumenta o escrutínio e a transparência do processo, desincentivando comportamentos fraudulentos e violentos. No entanto, foi mencionado que a prevenção de violência é eficaz, a menos que as irregularidades destacadas pelos observadores amplifiquem tensões e conflitos.

Diminuição da Eficácia das MOE da UE. Dois inquiridos assinalaram uma perceção de que a eficácia das MOE da UE tem diminuído (66, 67). Esta perceção está ligada à redução da influência geopolítica da Europa no cenário global e ao escalonamento diminuído das MOE. A eficácia mitigadora das missões reduz-se paralelamente à diminuição do papel geopolítico da UE, enfraquecendo a capacidade de dissuadir atividades malignas dos intervenientes eleitorais.

Imparcialidade e Limitações da Observação. A necessidade de manter a imparcialidade por parte das MOE da UE foi salientada (68, 70). Esta imparcialidade é vital para garantir a confiança dos partidos políticos, dos candidatos e dos oficiais eleitorais domésticos. Contudo, foi mencionado que esta imparcialidade pode limitar a capacidade das missões para mitigar conflitos eleitorais durante o período eleitoral. As missões podem propor elementos para resolver conflitos em relatórios finais, mas a capacidade de interferir diretamente e resolver conflitos em tempo real é limitada.

¹¹⁵ As respostas encontram-se integralmente disponíveis, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas).

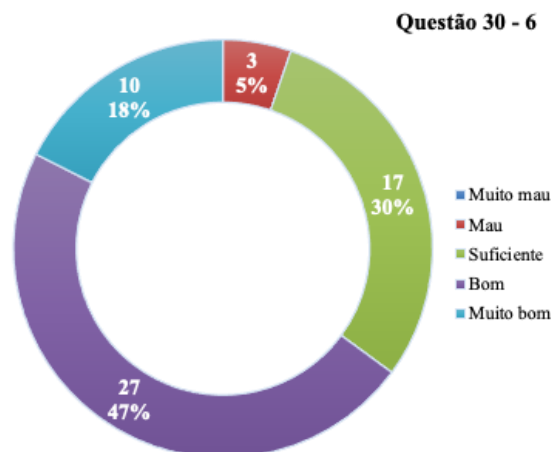
Capacidade de Detecção de Conflitos. Outro inquirido comentou que a capacidade da UE de deter conflitos é limitada ao papel de observação (69). A realidade é que, sem poderes de intervenção, a capacidade de influência das MOE restringe-se à observação e reporte, o que, embora importante para a transparência, pode não ser suficiente para prevenir ou resolver conflitos eleitorais.

Confiança e Presença das MOE. Por fim, um inquirido pontuou que a formação contínua das equipas de observação no sentido de manter a neutralidade, aumenta a confiança dos decisores políticos locais e dos cidadãos nas missões de observação (70). Nalguns casos, a simples presença de observadores pode contribuir para a mitigação de conflitos, servindo como fator dissuasor contra a fraude e a violência.

A análise agregada das respostas sugere que as atividades das MOE da UE exercem um efeito positivo na atenuação de conflitos relacionados com as eleições, principalmente através da redução de tentativas de fraude e da prevenção de violência eleitoral. No entanto, a eficácia das MOE está condicionada por fatores como a redução da influência geopolítica da UE, a necessidade de manter a imparcialidade, e as limitações inerentes ao papel de observação. A confiança resultante da imparcialidade dos observadores é um aspeto positivo que contribui para a aceitação das missões de observação e pode, em alguns casos, ser suficiente para mitigar conflitos. No entanto, a capacidade de intervenção direta e de resolução de conflitos durante o período eleitoral é limitada, o que sugere a necessidade de as MOE complementarem as suas atividades com recomendações detalhadas e acionáveis nos seus relatórios finais.

Questão 6 (30): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE contribuem para um papel ativo da sociedade civil?

A maioria dos observadores (37 em 57) considerou que as atividades de observação eleitoral da UE contribuem de forma “boa” ou “muito boa” para reforçar o envolvimento da sociedade civil no processo eleitoral. Este resultado sugere que as atividades da MOE encorajam significativamente a participação das organizações da sociedade civil, não só como observadores, mas também como promotores de reformas eleitorais e de formação dos eleitores. As organizações da sociedade civil têm-se revelado fundamentais no acompanhamento das eleições e na defesa de reformas eleitorais. A avaliação positiva indica que os observadores acreditam que as MOE ajudam a incrementar o empenho destas organizações, proporcionando-lhes oportunidades para se envolverem mais ativamente na vigilância dos processos eleitorais e na advocacia por mudanças necessárias.



Colaboração e Integração dos Contributos. Vinte e sete observadores classificaram a colaboração entre as MOE da UE e a sociedade civil com “Bom” e 10 com “Muito bom”. Esta avaliação positiva do grau de colaboração indica um elevado nível de abertura por parte das missões da UE para trabalhar com as organizações da sociedade civil. A inclusão dos contributos e observações destas organizações nos relatórios e recomendações das MOE implicará um reconhecimento do valor e da importância da sociedade civil na promoção da transparência e da integridade eleitoral.

Grau de Abertura. A inclusão da sociedade civil nos esforços de observação é essencial para garantir que as perspetivas e experiências locais sejam refletidas nos relatórios das MOE. O dado de que 37 observadores consideraram a colaboração com classificações tão positivamente favoráveis sugere que as missões da UE são entendidas como tendo uma abordagem inclusiva, valorizando a contribuição das organizações da sociedade civil.

Participação Cívica e Diálogo. A promoção da participação cívica e do diálogo público sobre questões eleitorais é outra área em que as atividades das MOE da UE são vistas

de forma positiva. Vinte e sete observadores avaliaram esta contribuição como sendo “Boa” e 10 como “Muito boa”, indicando que as missões têm sucesso em fomentar um envolvimento mais amplo da sociedade civil no discurso sobre a democracia e a integridade eleitoral.

Facilitação de Plataformas de Diálogo. As missões da UE colaboram frequentemente com uma variedade de intervenientes da sociedade civil, facilitando plataformas de diálogo entre o governo, os órgãos eleitorais e as organizações da sociedade civil. Este papel de facilitador é crucial para criar um ambiente onde as questões eleitorais possam ser discutidas abertamente, promovendo um debate público saudável e informativo.

Embora três observadores tenham considerado a contribuição como “Mau” e 17 como “Suficiente”, a predominância das classificações positivas sublinha o impacto benéfico das MOE na promoção de uma sociedade civil vibrante e ativa no contexto eleitoral. Este impacto é fundamental para o fortalecimento dos processos democráticos e para a qualidade das eleições observadas.

Questão 31 (referente à Q6-30): Eventuais comentários referentes à Questão 31.

Dez inquiridos optaram por deixar respostas detalhadas, que fornecem uma gama personificada e uma visão dirigida, relativamente à questão. Apresenta-se, *infra*, um resumo dessas respostas, destacando os pontos principais mencionados pelos observadores¹¹⁶.

Envolvimento e importância percecionada. Ao envolver-se com a sociedade civil, as missões de observação eleitoral da UE fazem que esta perceba a sua relevância nos processos eleitorais. Os observadores que procuram as opiniões das Organizações da Sociedade Civil (OSC) reforçam a ideia de que as OSC são atores essenciais no processo eleitoral (72).

Dependência de Fundos e Metodologia da UE. A participação ativa da sociedade civil depende frequentemente do financiamento de doadores, o que é vital para que as OSC desenvolvam atividades significativas (73). Muitas OSC baseiam-se na metodologia da UE para implementar atividades de observação eleitoral, espelhando a forte influência e orientação europeia (74).

Apoio Proativo e Importância do Financiamento. Alguns observadores sugeriram que as MOE da UE deveriam ser mais proativas no apoio aos direitos participativos, sublinhando a necessidade de uma abordagem mais ativa na promoção da participação da sociedade civil (75). Para manter uma sociedade civil vibrante, destacam-se também as outras atividades da UE, como o financiamento e a formação contínua, que são essenciais (76).

Presença Internacional e Respeito pelas ONG. A presença de observadores internacionais é frequentemente um fator de dissuasão que obriga as autoridades a respeitar mais as ONG e a oposição (77). No entanto, após a partida dos observadores da UE, atores da sociedade civil local podem enfrentar consequências negativas por se terem envolvido ativamente durante o período de monitorização (78).

Transparência e Promoção da Participação Cívica. As atividades das MOE da UE criam transparência, o que dificulta que os regimes suprimam as atividades da sociedade civil durante o processo eleitoral (79). Além disso, as missões promovem uma participação cívica mais ampla e facilitam o diálogo público sobre questões eleitorais, criando

¹¹⁶ As respostas encontram-se integralmente disponíveis, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas).

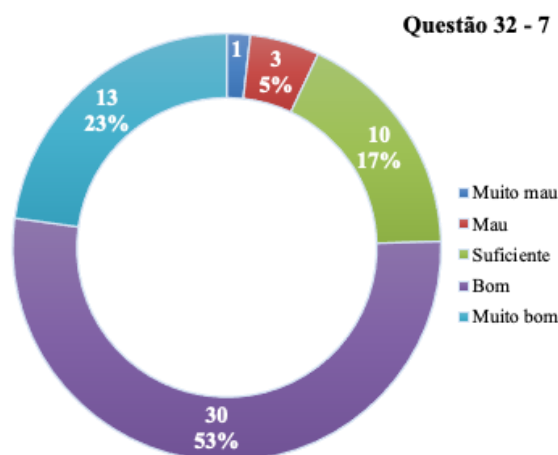
plataformas de diálogo entre o governo, corpos eleitorais e sociedade civil, incentivando o discurso sobre a integridade eleitoral e a democracia (80).

As respostas dos dez inquiridos fornecem uma visão multifacetada da contribuição das atividades de observação eleitoral da UE para um papel ativo da sociedade civil. Os observadores destacam vários aspetos positivos, como o envolvimento e o reforço do empenho das OSC, a transparência proporcionada, a promoção de participação cívica, o diálogo público, e a forma como a presença internacional impõe um maior respeito pelas ONG e pela oposição.

Contudo, também foram mencionadas algumas dificuldades, como a dependência das OSC *vis-à-vis* os fundos de doadores e as potenciais consequências negativas enfrentadas pelos atores da sociedade civil após a partida da UE. Além disso, evidencia-se a necessidade de a UE adotar uma abordagem mais proativa e de apoiar as OSC não apenas através da observação eleitoral, mas também com financiamento contínuo e formação. Esta interpretação agregadora sublinha a complexidade e a importância do papel que as MOE da UE desempenham na promoção de uma sociedade civil ativa e empenhada nos processos eleitorais, enquanto evidencia áreas que podem ser melhoradas para maximizar o impacto positivo destas missões.

Questão 7 (32): Em que medida as atividades de observação eleitoral da UE promovem a percepção de que a União Europeia é um interveniente eficaz no quadro do apoio à democracia?

Os resultados demonstram que uma significativa maioria dos observadores (43 em 57, correspondendo a 75%) considera que as atividades de observação eleitoral da UE promovem positivamente a percepção da UE enquanto interveniente eficaz no apoio à democracia, com classificações de “Bom” e “Muito bom”.



Melhoria dos Processos Eleitorais. A grande maioria dos observadores aponta para os impactos tangíveis e positivos das missões da UE na melhoria dos processos eleitorais nos países de acolhimento. As classificações mostram um forte reconhecimento quanto ao facto de as intervenções da UE conduzirem a melhorias evidentes na integridade e na transparência das eleições. Setenta e cinco por cento dos inquiridos destaca que as recomendações implementadas pela União Europeia, baseadas em melhores práticas internacionais, são vistas como eficazes na promoção de mudanças positivas e no reforço da confiança nos processos eleitorais.

Eficácia das Estratégias de Comunicação. Este forte apoio percentual evidencia que a UE é eficaz tanto na comunicação dos objetivos quanto na dos resultados das suas missões, o que é capital para construir e manter a confiança pública. A capacidade europeia para articular claramente os impactos das suas missões contribui significativamente para a sua reputação como um patrocinador transparente e comprometido com os processos democráticos.

Parcerias Eficazes e Abrangência. A colaboração entre a UE e os parceiros locais e internacionais é altamente valorizada pelos inquiridos. Esta avaliação sublinha a importância das parcerias sólidas que a UE estabelece com a sociedade civil, com organismos governamentais e com demais organizações internacionais. A abordagem cooperativa da UE não só aumenta a credibilidade das suas iniciativas, mas também amplia o alcance dos seus

esforços de observação eleitoral, demonstrando um impacto significativo no ecossistema global de apoio democrático.

Dedicação e Sustentabilidade. A coerência e o compromisso, a longo prazo, da UE no seu apoio à democracia são refletidos nas avaliações positivas dos observadores. A disponibilidade da União Europeia para observar repetidamente as eleições nos mesmos países e para fornecer apoio contínuo a reformas democráticas é um indicador crítico da sua dedicação sustentada. Este compromisso prolongado é essencial para fortalecer a confiança nos processos democráticos e garantir a estabilidade política.

Os dados do inquérito revelam uma perceção amplamente positiva das atividades de observação eleitoral da UE na promoção da sua imagem como um interveniente eficaz no apoio à democracia. Com uma maioria significativa (75%) dos observadores a classificar as atividades como “Boas” ou “Muito boas”, os seguintes aspetos críticos parecem evidentes. A implementação das recomendações da UE reforça a integridade e a transparência eleitoral, enquanto a eficácia das estratégias de comunicação da UE parece indicar um aumento da confiança pública no ato eleitoral. Adicionalmente, a colaboração sólida e abrangente da UE com diferentes entidades é vista positivamente destacando-se, assim, a importância das parcerias na promoção de processos eleitorais credíveis. Os valores apurados permitem concluir que a dedicação contínua da UE no apoio às reformas democráticas é fortemente reconhecida e valorizada.

Embora observemos algumas respostas menos positivas (1.75% “Muito mau” e 5% “Mau”), a predominância de classificações positivas sublinha o impacto benéfico das MOE da UE. A confiança gerada pelas atividades de observação eleitoral da UE assume, deste modo, na opinião dos inquiridos, uma importância crítica para a estabilidade política e para o desenvolvimento democrático a longo prazo.

Questão 33 (referente à Q7-32): Eventuais comentários referentes à Questão 32.

Dez inquiridos optaram por deixar respostas detalhadas, que fornecem opiniões pessoais e dirigidas, relativamente à questão. Apresenta-se, *infra*, um resumo dessas respostas, destacando os pontos principais mencionados pelos observadores¹¹⁷.

Perceção enquanto instrumento político (R82): Há uma preocupação manifestada por alguns observadores quanto à possibilidade de as MOE poderem ser entendidas como instrumentos políticos, o que pode afetar a neutralidade e credibilidade das missões.

Importância da presença prolongada no terreno (R83, R91): Tanto a necessidade de uma presença mais longa no terreno para lidar com questões pós-eleitorais, reclamações e violência, quanto a valorização da presença das MOE em sociedades polarizadas onde há medo de manipulação eleitoral e de violência, ressaltam a importância do empenho contínuo e abrangente com vista a garantir a integridade dos processos eleitorais e oferecer tranquilidade à população.

Sugestão de melhor utilização de recursos (R86): Um inquirido levantou a questão sobre a utilização dos recursos investidos nas MOE da UE, questionando se aqueles poderiam ser mais bem direcionados para a capacitação das elites locais, através de educação e de experiência, sugerindo a necessidade de uma eventual reavaliação dos investimentos.

Impacto das relações públicas e visibilidade (R85, R88): Apesar de reconhecerem a relevância das relações públicas e da visibilidade das MOE, as respostas também mencionam um aumento do ceticismo por parte dos *stakeholders* locais. A transparência e a efetividade na comunicação dos objetivos, das descobertas e do impacto das missões são aspetos determinantes para manter a confiança e a credibilidade das MOE.

Visão e estratégia política mais amplas (R84, R90): Ambas as respostas sublinham a necessidade de integrar as MOE da UE numa visão política e estratégica mais ampla e consistente. A eficácia das MOE está intrinsecamente ligada à coesão e à consistência dessas políticas, bem como à promoção eficaz da UE como um ator independente no apoio à democracia.

¹¹⁷ As respostas encontram-se integralmente disponíveis, no anexo 4 (Respostas livres individuais e anónimas).

Reconhecimento internacional e críticas à UE (R87, R89): Pese embora o reconhecimento feito quanto à sua importância na qualidade de interveniente em assuntos internacionais, também há críticas severas em relação à União Europeia em comparação com outros atores internacionais. Isso destaca a necessidade de promover a UE como um ator eficaz e independente, adotando estratégias diversificadas para alcançar um reconhecimento mais amplo e positivo.

Críticas à UE e necessidade de independência (R89, R90): Quando agregadas, estas respostas sugerem uma crítica severa em relação à União Europeia, quando comparada com outros países, apontando a imperiosa necessidade de a UE ser percebida como um ator independente e adotar estratégias diversas para promover a sua eficácia.

As respostas expostas destacam a importância da transparência, da comunicação efetiva, da presença contínua e da estratégia política consistente, no contexto das atividades de observação eleitoral da UE. Ao considerar essas áreas de convergência, é possível enfatizar a importância de uma abordagem ampla e adaptativa que leve em consideração diferentes contextos e perspectivas, com vista ao fortalecimento de eficácia das missões.

5 Parte V – Conclusão

5.1 Análise crítica da influência das MOE enquanto promotora dos princípios democráticos

A análise da influência das Missões de Observação Eleitoral (MOE) como promotoras dos princípios democráticos é um tema de grande relevância no domínio das Relações Internacionais e da Ciência Política. As MOE têm como objetivo primário assegurar a integridade e a credibilidade dos processos eleitorais, frequentemente atuando em contextos de transição política ou em Estados onde a democracia é ainda frágil. Neste quadro, as MOE desempenham um papel crucial na promoção e consolidação dos princípios democráticos, merecendo, assim, uma investigação detalhada sobre a sua influência e impacto, como a atinente.

Um desafio para a análise crítica a que nos propomos encontra-se no facto de que tanto a eficácia como o impacto podem ser intangíveis e, assim, difíceis de quantificar, especialmente a curto e médio prazo. Um exemplo disso é que mudanças subtis de atitude podem, no futuro, levar a estratégias mais progressistas em relação a reformas eleitorais sugeridas. Além disso, os mecanismos através dos quais a influência se exerce são, muitas vezes, difíceis de identificar e de demonstrar. Portanto, a classificação da democracia de uma nação antes e depois de uma MOE não serviria, por si própria, como uma medida convincente do impacto sobre os edifícios em estudo.

As MOE promovem os princípios democráticos através de várias estratégias. Uma estratégia central é o apoio à construção e ao fortalecimento de instituições estatais democráticas, mormente fomentado pelas Missões de Assistência Eleitoral, dos quais devem resultar a organização de eleições livres e justas, a promoção do Estado de Direito, e o apoio ao desenvolvimento de sistemas judiciais independentes. Através destas atividades, as MOE procuram estabelecer mecanismos democráticos que permitam a representação política e a participação cívica dos cidadãos.

Por tudo quanto precede, é essencial reconhecer o papel das MOE na garantia de processos eleitorais livres e justos. As missões, geralmente organizadas por entidades internacionais como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa ou a União Europeia – respetivamente a primeira e a segunda maior instituição organizadora de observações eleitorais internacionais – oferecem uma avaliação imparcial do cumprimento

dos padrões internacionais em eleições. Ao monitorizar todas as fases do processo eleitoral – desde a campanha e votação até à contagem dos votos, a sua tabulação e a divulgação dos resultados – as MOE procuram salvaguardar a transparência e a integridade eleitoral.

As MOE promovem os princípios democráticos através da confiança que consigam gerar nos processos eleitorais. A presença de observadores internacionais serve, como cremos ter comprovado, como um dissuasor eficaz contra fraudes e irregularidades, aumentando assim a confiança dos eleitores nos resultados eleitorais. Este aumento de confiança é fundamental para a legitimidade do governo eleito e para a estabilidade política subsequente.

Acresce que, as MOE contribuem significativamente para fortalecer as instituições democráticas através das recomendações, constantes nos seus Relatórios Finais, que produzem após as eleições. Estas recomendações, baseadas em observações detalhadas, oferecem orientações valiosas para reformas eleitorais que podem melhorar futuras eleições. Assim, as MOE não só avaliam o estado atual dos processos eleitorais, mas também incentivam melhorias sistemáticas e sustentáveis nas práticas democráticas dos países anfitriões, naquilo que nos parece ser um significativo impacto *ex-post*, frequentemente desconhecido ou pouco valorizado.

Contudo, apesar do impacto positivo das MOE, existem vários desafios e críticas associadas ao seu funcionamento. Um dos principais desafios é a questão da perceção de imparcialidade. Para serem eficazes, as MOE devem ser vistas como independentes e neutras, para lá de qualquer dúvida. De outro modo, qualquer desvio percebido pode minar a confiança nas suas conclusões e, conseqüentemente, nos resultados eleitorais que procuram validar. No caso em estudo, concernente às observações eleitorais da União Europeia, cremos que as disposições regulamentares construídas, para o efeito, em torno das orientações da Organização das Nações Unidas, têm constituído a sua mais-valia primeira. Apesar de já anteriormente tratada, esta questão merece o devido relevo para efeitos de compreensão relativamente à forma como os observadores da União Europeia são percecionados, não só pelas autoridades que em devido tempo formularam o convite, mas tão importante como os primeiros, pelos próprios cidadãos que acabam por transmitir um acrescido desejo participativo por considerarem que o seu boletim de voto pode, efetivamente, transmitir de forma transparente e válida a sua intenção de sufragar. A inexistência de um país controlador das MOE-UE afasta receios de interesses particulares

bilaterais, facto para o qual contribui, substancialmente, a essência independente daquelas Missões, as quais não respondem nem vinculam a própria União Europeia.

Outro desafio enfrentado pelas MOE é a capacidade limitada para abordar determinados problemas estruturais mais profundos, que afetam as bases democráticas como sejam, concretamente, a desigualdade de acesso aos média, a discriminação sistemática e a corrupção institucional. Embora as MOE possam identificar e denunciar tais questões, a sua capacidade de impulsionar mudanças profundas é, por natureza, limitada. As lideranças locais têm consciência dessa imposição não-interventiva, muito embora tenham, também, crescente perceção de que os Relatórios Finais da UE têm um significativo peso, por serem considerados pela generalidade dos doadores internacionais para a ponderação de apoios e por serem de consideração fortemente aconselhada nas posteriores relações bilaterais, em cada um dos seus Estados-membros.

Ademais, o impacto a longo prazo das MOE depende frequentemente do grau de implementação das suas recomendações. Sem um compromisso sério por parte das autoridades locais em adotar as reformas sugeridas, as melhorias nos processos eleitorais podem ser meramente temporárias, sem contribuírem para um desenvolvimento democrático mais profundo e sustentável. Com efeito, sendo a presença destas missões temporária e sem apoio contínuo, as conquistas democráticas podem reverter-se após o término da missão. A falta de capacitação local e a dependência de apoio internacional podem comprometer a durabilidade dos avanços obtidos durante a missão.

Finalmente, a eficácia das MOE pode ser fortemente influenciada por fatores contextuais tais como o ambiente político, a cultura eleitoral e a coesão entre os diferentes atores internacionais envolvidos. Afigura-se determinante que as missões sejam conduzidas com uma sensibilidade contextual significativa e em estreita colaboração com atores locais para maximizar o seu impacto. Tendo presentes as respostas recolhidas no inquérito apresentado, parece ser evidente que as MOE da UE não têm apresentado dificuldade em fornecer seja formação seja contextualização aos membros das suas equipas. A colaboração com atores locais é pedra de toque de todas as recentes MOE, posteriores a 2018, porquanto foi construída uma perceção de que um comportamento contrário seria fator de isolamento dos observadores eleitorais. Os atores locais são, assim, em cada círculo eleitoral, devidamente visitados e envolvidos nas questões de segurança e administrativas, em geral, atinentes à correta observação eleitoral. Também a colaboração com os observadores domésticos tem sido incentivada, sempre que os mesmos são percecionados como parceiros

independentes do poder local, aos quais, não raras vezes, são proporcionados cursos de sensibilização para as metodologias internacionalmente adotadas no concernente aos processos de observação eleitoral.

Em suma, as Missões de Observação Eleitoral desempenham um papel vital na promoção dos princípios democráticos através da garantia de eleições livres e justas e do fortalecimento da confiança nos processos democráticos. Apesar das suas limitações e desafios, o sucesso das MOE em promover a democracia está intimamente ligado à sua imparcialidade, ao seguimento das suas recomendações e à colaboração contínua com atores locais e internacionais. As MOE têm um papel potencialmente significativo na promoção dos princípios democráticos em Estados frágeis ou em transição. Apesar do seu impacto positivo em termos de estabelecimento de instituições democráticas e defesa dos direitos do Homem, o seu sucesso a longo prazo depende de uma série de fatores contextuais e operacionais. Parece, com efeito, essencial que as MOE-UE continuem a ser desenhadas com um entendimento profundo das sociedades anfitriãs, em colaboração estreita com atores locais e com um compromisso de longo prazo da comunidade internacional para apoiar as transições democráticas. Também assim as MOE, em geral, podem servir como importantes catalisadores para a consolidação da democracia, contribuindo para sociedades mais justas e estáveis na arena global.

5.2 Avaliação crítica relativamente ao sucesso das MOE na promoção de estruturas políticas e securitárias democráticas

A análise das experiências em países como Moçambique, a Guiana, o Senegal e El Salvador demonstra os diversos desafios e sucessos na implementação das recomendações propostas por estas missões, oferecendo uma perspetiva otimista, mas realista, sobre a sua eficácia sobre os edifícios político e securitário. Importará, por esta altura, fazer um resumo relativo aos quatro casos de estudo, com vista a ter uma rápida perceção das ações e inações resultantes das recomendações dos Observadores da União Europeia sobre os Edifícios Político e Securitário dos países de acolhimento.

Em Moçambique, as missões de observação da União Europeia enfrentaram resistência significativa por parte das autoridades em implementar recomendações determinantes. A inação para realizar reformas que assegurem a integridade eleitoral contribui para comprometer tanto a segurança institucional quanto a legitimidade democrática. A omissão na adoção das recomendações sobre a imparcialidade das forças de segurança e a transparência no financiamento, afeta negativamente a confiança pública. O sucesso futuro das MOE em Moçambique dependerá de um compromisso firme das autoridades para com a reforma, destacando a importância de um diálogo político efetivo e de apoio contínuo por parte da União Europeia, em especial, e da comunidade internacional, em geral, para implementar mudanças substantivas.

Na Guiana, as recomendações das MOE resultaram em alguns avanços, notavelmente na melhoria dos processos de contagem e de tabulação eleitoral. No entanto, a resistência à implementação de reformas mais abrangentes, como o fortalecimento do quadro jurídico e a regulação do financiamento de campanhas, revela desafios estruturais significativos. Apesar destes entraves, a vontade de reformular a comissão eleitoral e de integrar princípios de inclusão social, oferece uma base promissora para o fortalecimento democrático, supondo que se verifique uma renovada vontade política para superar o impasse.

O Senegal exemplifica como a implementação parcial das recomendações das MOE pode ter impactos positivos significativos, especialmente em áreas como a da regulação do sistema eleitoral e a do envolvimento da sociedade civil. O incentivo a uma maior participação feminina e o reforço da capacidade de monitorização dos meios de comunicação

constituem passos decisivos com vista ao aumento da transparência e da inclusão. Porém, a falta de progresso noutras áreas, tais como as do financiamento eleitoral e a da plena implementação de mecanismos de regulação mediática, aponta para que ainda subsistam desafios a enfrentar para consolidar plenamente a democracia. O sucesso na realização de mudanças mais abrangentes depende de ações coordenadas entre todas as partes interessadas, incluindo o governo, a sociedade civil e os parceiros internacionais.

Em El Salvador, as recomendações das MOE dirigem-se tanto à estrutura política como às suas implicações para a segurança. O foco na reforma das sanções para infrações eleitorais e a promoção da participação de grupos marginalizados são componentes essenciais para construir um sistema político inclusivo e justo. No entanto, a resistência significativa das autoridades em adotar as recomendações aponta para uma preocupante falta de empenho para abordar questões fundamentais. Para que se possa melhorar o aspeto securitário e a confiança nas instituições mais eficazmente, consideramos que será essencial assegurar uma implementação mais eficiente das reformas propostas. A interdependência entre as estruturas políticas e de segurança destaca a necessidade de reforço coordenado dessas áreas para garantir a estabilidade democrática a longo prazo.

De tudo quanto é possível compreender com base nas respostas dadas pelos diversos países perante as recomendações emitidas pelas Missões de Observação Eleitoral da União Europeia, destacamos a existência de uma efetiva influência sobre os edifícios político e securitário dos países intervencionados. Ainda que admitindo uma imediata perceção de incumprimento da maioria das recomendações emitidas, ao procedermos a uma análise mais aturada é possível apercebermo-nos da existência um dilatado hiato, necessário para o cumprimento e a implementação de algumas, diríamos a maioria, das recomendações. Isto deve-se grandemente a constrangimentos de ordem jurídica que impedem a imediata alteração da legalidade vigente. Tal foi transversalmente verificado em todos os Relatórios Finais das Missões de Acompanhamento Eleitoral da União Europeia, com especial incidência sobre a situação constatada em El Salvador. Ali, os observadores registaram a coincidência e a recidiva de algumas recomendações resultantes de observações anteriores, as quais somente estavam a ser implementadas em período largamente distante do momento em que primeiramente foram sugeridas pelos observadores. Da amostra apresentada, conclui-se, igualmente, que não existiu nenhuma ação que levasse a crer que a passagem de Observadores da UE fosse considerada supérflua, desnecessária, ou sequer enquadrada numa atitude de mero cumprimento de formalismos apenas a fim de obter vantagens de

financiadores ou de doadores internacionais em troca. Atente-se, por exemplo, na aceitação explícita do regresso de observadores, numa atitude de controlo da implementação das recomendações, naquilo que implica, por parte dos países observados, um esforço suplementar, mas acolhido, durante um período pós-eleitoral de cerca de dois anos.

Por tudo isto, e conferindo maior solenidade e importância às recomendações das MOE-UE e ao seu efetivo impacto no Edifício Político e no Edifício Securitário dos países que solicitam a presença dos observadores europeus, importa ter presente que quando os governos decidem convidar ou permitir que organizações observem eleições nacionais, mantêm sempre a sua soberania, sem qualquer obrigação concreta de seguir as recomendações significativas dos observadores internacionais. Não existe qualquer dispositivo jurídico que os obrigue a tal. Também não há práticas que incentivem essa ação. Os regimes têm total facilidade para rejeitar recomendações que considerem inadequadas, mal concebidas ou que não reflitam a realidade do contexto dos países onde as eleições se realizam. E, no entanto, tal não parece suceder.

Globalmente, as Missões de Observação Eleitoral revelam-se um instrumento influente na promoção dos princípios democráticos, contribuindo para a transparência e a integridade dos processos eleitorais. Contudo, a eficácia das MOE depende amplamente da receptividade e do compromisso dos países anfitriões em adotar as reformas recomendadas, no maior número que as circunstâncias políticas e de segurança o permitam. Uma perspetiva otimista, embora realista, aponta para a capacidade das MOE em gerar mudanças positivas quando acompanhadas por vontade política e por um apoio contínuo proveniente de parceiros internacionais. A promoção de um diálogo inclusivo, a capacitação das instituições locais e o reforço das estruturas judiciais são essenciais para transformar as recomendações em ações concretas e visíveis, e para encorajar democracias que pretendam ser robustas, inclusivas e sustentáveis. O caminho para o sucesso reside tanto na ação local determinada como num compromisso internacional fortalecido, enfrentando, de forma consertada, os desafios inerentes aos sistemas políticos e de segurança contemporâneos.

5.3 Identificação de desafios e de limitações das MOE

As Missões de Observação Eleitoral desempenham um papel fundamental na promoção de eleições livres, justas e transparentes em contextos diversos, onde nunca se encontram duas realidades semelhantes. Assim, a sua operacionalização enfrenta múltiplos desafios e limitações que podem comprometer a eficácia e o impacto desejado destas missões. Não é possível ser categórico e absoluto quando procuramos estabelecer uma linha comum em realidades tão díspares. Todavia, dentre diversos desafios e limitações identificáveis, propomo-nos a destacar alguns que, em nosso entender surgem como aqueles mais prementes. Estes podem ser categorizados em várias dimensões, tais como a das restrições de acesso, de resistência política, de limitações de recursos, da sensibilidade cultural, da percepção de imparcialidade e relativos à implementação das recomendações.

Com efeito, um dos principais desafios enfrentados por estas missões é a respeitante à restrição de acesso. Não raras vezes, e muito embora tal impedimento esteja afastado nos Memorandos de Entendimento firmados entre as partes, as MOE encontram barreiras que limitam a sua capacidade de observar todo o processo eleitoral de forma abrangente. Tais barreiras podem ser físicas – com áreas de conflito ou de difícil acesso – ou burocráticas, com governos que impõem restrições mais ou menos óbvias, à circulação dos observadores. Sem um acesso irrestrito às várias etapas do processo eleitoral, incluindo o período pós-eleitoral, a capacidade de as MOE formularem um relatório pormenorizado e de oferecerem recomendações precisas, fica significativamente comprometida.

A resistência política é outro desafio significativo. Os governos que convidam e aceitam MOE nem sempre estão dispostos a implementar as suas recomendações, especialmente se estas ameaçam o *status quo* político ou os interesses estabelecidos. Este cenário é frequentemente exacerbado por um ambiente político polarizado, onde qualquer sugestão de reforma pode ser vista como uma ameaça ao poder existente. Consequentemente, algumas Missões de Observação Eleitoral podem acabar por ser meramente simbólicas, sem produzir mudanças tangíveis nos edifícios políticos ou de segurança, no sistema eleitoral ou no fortalecimento das instituições democráticas.

Em termos de recursos, as MOE – ao contrário das Missões de Assistência Técnica que as antecedem – frequentemente operam com limitações financeiras e logísticas. Tais

restrições podem afetar o número de observadores que, idealmente, deveriam ser mobilizados e, a jusante, a própria extensão geográfica da cobertura eleitoral. Com recursos limitados, as missões podem não conseguir cobrir adequadamente todas as áreas relevantes, comprometendo a abrangência e a profundidade da observação. Além disso, a capacidade de formar adequadamente os observadores para compreenderem os cambiantes locais pode ser limitada, afetando a qualidade do trabalho realizado.

Um outro desafio é a necessidade de sensibilidade cultural. As missões de observação devem ter uma compreensão profunda das realidades culturais, sociais e políticas do país anfitrião, de modo a evitar a emissão de recomendações que possam ser consideradas irrealistas ou inadequadas. A falta de conhecimento contextual pode levar à formulação de sugestões que não têm em conta práticas locais ou que são incompatíveis com as normas sociopolíticas existentes, comprometendo assim sua implementação.

A percepção de imparcialidade é uma componente crítica, e uma das mais determinantes para o êxito das MOE. Para serem eficazes, as missões devem ser vistas como neutras e independentes. Sucede, todavia, que em ambientes politicamente divididos, acaba por ser difícil manter esta percepção de imparcialidade. Qualquer alegação de viés, seja real ou percebido, pode diminuir a credibilidade das MOE e das suas conclusões, independentemente da objetividade do processo de observação.

A implementação das recomendações representa um dos desafios mais persistentes. Mesmo quando as MOE oferecem avaliações e recomendações bem fundamentadas, não há garantia de que as autoridades locais agirão conforme sugerido. A falta de um mecanismo formal para acompanhar e para incentivar a adoção das recomendações pode resultar no seu incumprimento ou numa implementação parcial, limitando por esta via o potencial impacto positivo das MOE no fortalecimento das práticas democráticas.

Por último, o impacto a longo prazo das MOE é uma consideração importante. Mesmo quando são feitas reformas com base nas observações, a efetividade e o impacto dessas mudanças dependem de um apoio continuado e da vontade política de manter as melhorias. Não é incomum que o entusiasmo inicial das reformas acabe por erodir-se com a passagem do tempo, especialmente quando não existe seguimento ou naquelas ocasiões em que as condições políticas mudam.

Esses vários desafios destacam a complexidade inerente ao papel das MOE nos processos eleitorais globais. A eficácia destas missões não depende apenas da qualidade das

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

suas observações, mas também da disposição dos governos de implementar mudanças verdadeiras e de criar um ambiente propício ao fortalecimento das práticas democráticas.

5.4 Proposta de recomendações

Tendo por base tudo quanto precede, bem assim como as mais relevantes sugestões rececionadas na segunda parte do inquérito elaborado, optámos pela apresentação de 14 propostas de recomendações, que procuram reforçar as bases, já de si largamente sancionadas – como, de resto, se afere das respostas dos observadores respondentes – das políticas recentemente buriladas e implementadas para as Missões de Observação Eleitoral da União Europeia.

1. Independência das avaliações: Embora muitos reconheçam que as avaliações e os julgamentos das MOE da UE são geralmente independentes, há situações em que críticas são suavizadas para não exacerbar conflitos. A influência política da delegação da UE no país anfitrião e as capacidades dos peritos na equipa nuclear podem variar e impactar sobre a requerida imparcialidade.

Recomendação: Reforço da Independência e da Imparcialidade das Avaliações. As Missões de Observação Eleitoral da União Europeia devem adotar mecanismos mais rigorosos para salvaguardar a independência e a imparcialidade das suas avaliações, evitando a influência de pressões políticas, tanto da própria delegação da UE no país anfitrião como de outras instituições. Isto pode incluir a formação contínua e uniformizada dos peritos que integram as equipas nucleares de observação.

2. Influência das delegações da UE: Alguns observadores notaram que a posição política da UE em relação a um país específico pode influenciar as declarações preliminares e finais. A pressão política sobre a narrativa das conclusões da observação também foi mencionada, com a interferência das instituições da UE ou dos Estados-Membros.

Recomendação: Transparência nas Declarações e Relatórios. É essencial garantir que as declarações preliminares e finais das MOE sejam transparentes e baseadas em dados objetivos, sem influência externa de pressões políticas por parte da UE ou dos seus Estados-

Membros. As missões devem assegurar que as suas conclusões refletem exclusivamente as observações feitas no terreno.

3. Pressões Diplomáticas e Futuras Seleções: A influência das delegações da UE e dos embaixadores foi mencionada como um fator que pode restringir as avaliações, tornando-as mais diplomáticas. Além disso, foi observado que existe uma pressão para não fazer uma avaliação muito negativa, com receio de que tal possa impactar sobre a seleção dos observadores para novas missões.

Recomendação: Mitigação de Pressões Diplomáticas. Para evitar que pressões diplomáticas tenham um impacto sobre as avaliações das MOE, é recomendável criar um protocolo de atuação que resguarde a integridade dos observadores e reforce que a seleção para futuras missões será baseada, exclusivamente, na competência e na imparcialidade demonstradas, independentemente das avaliações feitas anteriormente.

4. Necessidade de alterações legais e assistência técnica: As recomendações muitas vezes exigem alterações legais, que podem ser difíceis de implementar, especialmente se for imperativa uma revisão constitucional. Acresce, por força de razão, que quando as referidas recomendações são consideradas para implementação, é necessária a ativação da assistência técnica. Tal desiderato sublinha a complexidade do processo e os recursos necessários para que as recomendações sejam postas em prática.

Recomendação: Assistência Técnica e Adaptação das Recomendações. As recomendações das MOE deveriam ser adaptadas às capacidades institucionais dos países anfitriões, considerando a necessidade de assistência técnica para implementação e a realidade das possíveis dificuldades legais, incluindo a necessidade de mudanças constitucionais.

5. Recomendações técnicas e capacidades nacionais: As recomendações formuladas são frequentemente técnicas e, por vezes, não consideram totalmente as capacidades nacionais dos países de acolhimento. Este aspeto indica que, embora as recomendações sejam geralmente bem fundamentadas, podem não ser realistas ou práticas dadas as limitações locais.

Recomendação: Ajustamento das Recomendações às Capacidade dos Países Anfitriões. As recomendações técnicas das MOE devem ser formuladas tendo em conta tanto as capacidades nacionais como as estruturas institucionais dos países de acolhimento, garantindo que essas propostas sejam práticas e exequíveis dentro das limitações locais.

6. Dificuldade de fazer recomendações em países com processos eficazes: Em países onde o processo eleitoral já funciona bem, pode ser difícil fazer recomendações úteis. Tal facto sugere que as missões de observação devem adaptar a sua abordagem conforme o nível de maturidade e de eficácia dos processos eleitorais de cada país.

Recomendação: Adaptação das Abordagens em Países com Processos Eficazes. Nos países onde o processo eleitoral já é eficiente as MOE devem focar-se em abordagens de valor acrescentado, ajustando as suas recomendações para apoiar melhoramentos incrementais e promover boas práticas.

7. Limitações de acesso e escopo: Vários observadores apontaram que a capacidade dissuasora das MOE da UE é limitada devido ao alcance restrito e ao acesso inadequado a certos processos eleitorais. Um observador comentou que “há muitos processos aos quais os observadores não têm acesso”, sugerindo que esta falta de acesso pode comprometer a eficácia das missões em dissuadir atividades fraudulentas. Outro observador mencionou que o escopo é “demasiado limitado e a informação de campo (LTO e STO) não é tratada com o devido peso”.

Recomendação: Ampliar o Acesso e Alcance das Observações. As MOE devem trabalhar para aumentar o seu acesso a todos os processos eleitorais relevantes, garantindo a presença abrangente dos observadores para melhorar a capacidade de deteção de fraudes e de irregularidades, contribuindo para aumentar a eficácia das missões.

8. Cooperação conflituosa com autoridades locais: A cooperação com autoridades locais também foi destacada como problemática em determinadas situações. Um observador comentou que “a EU EOM deteta e relata fraudes e irregularidades, mas as autoridades locais adotaram uma atitude não cooperativa e de confronto”.

Recomendação: Promover uma Cooperação Positiva com Autoridades Locais. É capital que as MOE fomentem uma colaboração construtiva com as autoridades locais, desenvolvendo novas estratégias que encorajem o envolvimento cooperativo, mesmo em situações de tensão, para melhorar a obtenção e a implementação de informações críticas durante a observação.

9. Imparcialidade e Limitações da Observação: A necessidade de manter a imparcialidade por parte das MOE da UE foi salientada. Esta imparcialidade é vital para garantir a confiança dos partidos políticos, dos candidatos e dos oficiais eleitorais domésticos. Contudo, foi mencionado que esta imparcialidade pode limitar a capacidade das missões para mitigar conflitos eleitorais durante o período eleitoral. As missões podem propor elementos para resolver conflitos em relatórios finais, mas a capacidade de interferir diretamente e resolver conflitos em tempo real é inexistente.

Recomendação: Equilíbrio entre Imparcialidade e Prevenção de Conflitos. As MOE devem procurar um equilíbrio entre a manutenção da imparcialidade e a sua capacidade de intervir de forma proativa em situações de conflito eleitoral, criando, em colaboração com as entidades políticas locais, os mecanismos no terreno para mediar e resolver disputas durante o período eleitoral.

10. Capacidade de Detecção de Conflitos: Outro inquirido comentou que a capacidade de a UE impedir conflitos é limitada pelo próprio papel de mera observação. A realidade é que, sem poderes de intervenção, a capacidade de influência das MOE restringe-se à observação e reporte, o que, embora importante para a transparência, pode não ser suficiente para prevenir ou para resolver conflitos eleitorais.

Recomendação: Fortalecimento da Capacidade de Detecção de Conflitos. Embora sem poderes de intervenção direta, as MOE deveriam aprimorar as suas capacidades de análise e de relato, comprometendo-se com métodos mais sofisticados de deteção e de alerta precoce para ajudar a prevenir conflitos eleitorais.

11. Envolvimento e importância percebida: Ao envolver-se com a sociedade civil, as missões de observação eleitoral da UE fazem que esta perceba a sua relevância nos processos eleitorais. Os observadores que procuram as opiniões das Organizações da Sociedade Civil reforçam a ideia de que estas são atores essenciais no processo eleitoral.

Recomendação: Envolvimento Pró-ativo com a Sociedade Civil. As MOE devem continuar a empenhar-se com Organizações da Sociedade Civil, reforçando a sua importância no processo eleitoral e fortalecendo a percepção de que a participação da sociedade civil é fundamental para a transparência e para os fundamentos da integridade eleitoral.

12. Presença Internacional e Respeito pelas ONG: A presença de observadores internacionais é frequentemente um fator de dissuasão que obriga as autoridades a respeitar mais as ONG e a oposição. No entanto, após a partida dos observadores da UE, atores da sociedade civil local podem enfrentar consequências negativas por se terem envolvido ativamente durante o período de monitorização.

Recomendação: Garantia de Proteção Pós-Observação para OSC. As MOE devem colaborar com a UE e com outras entidades internacionais para garantir que as OSC localizadas que se envolvam nas eleições não enfrentem represálias após a partida dos observadores, promovendo uma proteção contínua.

13. Transparência e Promoção da Participação Cívica: As atividades das MOE da UE criam transparência, o que dificulta que os regimes suprimam as atividades da sociedade civil durante o processo eleitoral. Além disso, as missões promovem uma participação cívica mais ampla e facilitam o diálogo público sobre questões eleitorais, criando plataformas de diálogo entre o governo, corpos eleitorais e sociedade civil.

Recomendação: Promoção da Participação Cívica através de Diálogo. As MOE devem continuar a facilitar o diálogo público e promover uma ampla participação cívica, fomentando plataformas que conectem o governo, os corpos de gestão eleitoral e a sociedade civil, enquanto promovem a comunicação aberta sobre questões eleitorais.

14. Importância da presença prolongada no terreno: Tanto a necessidade de uma presença mais longa no terreno para lidar com questões pós-eleitorais, reclamações e violência, quanto a valorização da presença das MOE em sociedades polarizadas onde há medo de manipulação eleitoral e de violência, ressaltam a importância do empenho contínuo e abrangente com vista a garantir a integridade dos processos eleitorais e a oferecer tranquilidade à população.

Recomendação: Presença Prolongada para Abordagem Pós-eleitoral. As MOE deveriam considerar a extensão da sua presença no terreno após as eleições, para lidar eficazmente com questões pós-eleitorais, tais como reclamações e violência, assegurando um acompanhamento abrangente e o apoio contínuo ao processo democrático.

5.5 Síntese conclusiva

Em nosso entender, parece resultar evidente que as Missões de Observação Eleitoral (MOE) desempenham um papel relevante na consolidação do edifício político e securitário dos países onde são implementadas, espelhando um compromisso global crescente com a promoção da democracia. Este estudo examinou os casos de El Salvador, da Guiana, do Senegal e de Moçambique, oferecendo uma perspetiva abrangente sobre a influência que estas missões exercem nas estruturas políticas e de segurança dos países observados.

A recolha e a análise de dados qualitativos provenientes das experiências dos próprios observadores revelaram-se determinantes para compreender a perceção do impacto das MOE nos países onde atuam. Através de inquéritos estruturados, foi possível abarcar uma variedade de perspetivas sobre o papel destas missões na construção democrática, política e de segurança dos países observados. Com 57 inquéritos válidos, a amostra constituiu uma representação robusta dos diferentes níveis de experiência dos observadores, desde os que integraram equipas nucleares até aos observadores de curta duração, cada um trazendo uma visão específica que contribui para a apreciação global das missões.

Os resultados destas entrevistas estruturadas forneceram informações valiosas sobre a eficácia percecionada das MOE, destacando áreas de sucesso e aquelas que necessitam de melhorias. A estrutura do questionário, dividida em partes com perguntas de escolha múltipla e questões abertas, possibilitou explorar não apenas perceções objetivas, mas também comentários qualitativos que proporcionaram uma compreensão mais rica da experiência dos observadores. Este método – fundamental para avaliar o impacto das atividades das MOE – forneceu evidências sobre como estas missões podem influenciar a sedimentação das estruturas políticas e securitárias nos países observados, validadas por experiências diretas e por um conhecimento profundo das dinâmicas eleitorais locais.

Num contexto onde os instrumentos de *softpower* são cada vez mais utilizados, as MOE têm-se afirmado como ferramentas indispensáveis na promoção de eleições livres, justas e transparentes. A União Europeia, ao liderar estas missões, demonstra um compromisso com a integridade eleitoral que beneficia não apenas os países anfitriões, mas também fortalece as suas próprias estratégias de política externa.

Desta forma, a presença das MOE pode ser vista como um catalisador de mudanças que sustentam a legitimidade democrática e fomentam a estabilidade política e securitária.

Nos países analisados, as MOE apresentam diferentes graus de influência sobre o edifício político. Através das suas atividades, as missões não apenas observam, mas também encaminham recomendações que podem transformar o sistema político quando implementadas, ainda que muitas vezes estejam limitadas pelas capacidades locais e pela vontade política dos governantes. Por exemplo, em Moçambique e na Guiana, a aceitação e implementação das recomendações das MOE têm variado, com progressos tangíveis na melhoria dos processos eleitorais dependentes de fatores tais como a cooperação governamental e a pressão da sociedade civil.

Em termos securitários conclui-se que a função das MOE se reveste também de significativa importância. Estas missões contribuem para a mitigação de tensões e para a prevenção de conflitos associados aos atos eleitorais, porquanto buscam a promoção da transparência e promovem o aumento da confiança pública nos resultados das eleições. Relatórios das MOE têm, por vezes, servido de base para sanções internacionais e ajustes na ajuda externa, demonstrando a pertinência das suas observações para a comunidade internacional. Exemplos de instabilidade política mitigada por relatórios de MOE incluem casos onde relatórios negativos conduziram a reformas políticas ou a pressões internacionais em prol da democratização.

Um ponto crucial identificado relaciona-se com a pressão para que relatórios de MOE sejam algo *polidos*, especialmente em contextos onde futuras relações bilaterais podem ser afetadas por avaliações negativas. Tal prática tende a limitar a objetividade das observações, reduzindo o potencial impacto positivo das mesmas sobre os sistemas políticos e securitários. Assim, é de nossa opinião que as MOE deverão ser municiadas com a indispensável independência analítica para maximizar o seu papel como agentes de reforma.

Ademais, o estudo destacou a importância de adaptar as recomendações feitas pelas MOE às capacidades institucionais dos países anfitriões. Muitas vezes, as sugestões apresentadas são técnicas e podem não ser facilmente exequíveis sem o apoio técnico e financeiro adequado, sublinhando a necessidade de um apoio internacional contínuo que vá além das meras recomendações.

Finalmente, o envolvimento das MOE com a sociedade civil revelou-se uma dimensão essencial para o seu sucesso. Observações atentas e o reforço da participação cívica suportam a legitimidade das instituições democráticas, ao passo que a presença de observadores internacionais pode promover um respeito mais amplo por parte das autoridades locais relativamente às organizações não governamentais e à oposição. Não obstante, afigura-se importante assegurar a proteção contínua dos atores da sociedade civil após o término das missões de observação, garantindo que não enfrentem represálias.

Em síntese, este trabalho sublinha que as MOE influenciam significativamente de forma construtiva a consolidação dos edifícios políticos e securitários nos países onde atuam. A sua eficácia está, contudo, intrinsecamente ligada à implementação das recomendações e ao contínuo apoio internacional. Ao promoverem a integridade eleitoral e a justiça, as MOE validam a democratização como um caminho legítimo para a estabilidade política e para a segurança nacional, contribuindo assim tanto para a paz como para a prosperidade global.

6 Bibliografia

Capítulos de Livros

1. ABBINK J., HESSELING G. (2000). *Election observation and democratization in Africa*. Basingstoke: Macmillan.
2. ABBINK, J. (2000). *Introduction: Rethinking Democratization and Election Observation*. Em: Abbink G.J. & Hesselting G.S.C.M. (Eds.), *Election observation and democratization in Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 1-17.
3. ARTS K., DICKSON A. (2010). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester: Manchester University Press.
4. BANDA, T.; KAABA, O.; HINFELAAR, M.; NDULO, M. (2020). *Democracy And Electoral Politics In Zambia*. Países Baixos: BRILL, p. 313-333.
5. BJORNLUND E. (2004). *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Princeton: Woodrow Wilson Center Press.
6. BRETHERTON C., VOGLER J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
7. BURNHAM P., LUTZ K., GRANT W., LAYTON-HENRY Z. (2008). *Research methods in politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
8. CARDWELL P. (2012). *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*. The Hague: TMC Asser Press.
9. CONKLIN, A. (1997). Capítulo 1: *The Setting: The Idea of the Civilizing Mission in 1895 and the Creation of the Government General*, pp. 11-37.
10. CORDENILLO, Raul; ELLIS, Andrew (2012). *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*. Suécia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, p. 164.
11. CRAIG P. (2010). *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press.
12. DENZIN N. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. London: Butterworth.
13. DINAN D. (2005). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. The European Union Series. London: Palgrave Macmillan.
14. FABBRINI S. (2015). *Which European Union?* Cambridge: Cambridge University Press.
15. FALEG G. (2016). *The EU's Common Security and Defence policy: Learning communities in international organizations*. Springer International Publishing.

16. GARAVOGLIA, Matteo (2016). *EU Election Observation Missions: Europe united (for once)*. [PDF] Brooking, 23 de fevereiro. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/eu-election-observation-missions-europe-united-for-once/> [Acedido em 23 de outubro de 2023].
17. GILLESPIE R., YOUNGS R. (2002). *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. London: Frank Cass Publishers.
18. GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
19. GRILLI E. (1993). *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
20. GROSS E., JUNCOS A. (2010). *EU conflict prevention and crisis management: Roles, institutions, and policies*. London: Routledge.
21. HILL C., SMITH K. (2000). *European foreign policy: key documents*. London: Routledge.
22. HUNTINGTON, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman, Londres, University of Oklahoma Press.
23. HYDE, S. D. (2011). *The Pseudo-Democrat's Dilemma: why election observation became an international norm*. Ithaca: Cornell University Press.
24. HYDE, S.; MARINOV, N. (2014). *Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation*. Cambridge University Press, 68 (2), 24 de abril. [Consultado em 28 de fevereiro de 2021].
25. JOHNSON J., REYNOLDS H. (2012). *Political science research methods*. Washington: Cq Press.
26. JOSSELIN D., WALLACE W. (2001). *Non-state Actors in World Politics*. New York: Palgrave.
27. KELLEY J. (2012). *Monitoring democracy: When international election observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton University Press.
28. KEUKELEIRE S., MACNAUGHTAN J. (2008). *The foreign policy of the European Union*. The European Union series. London: Palgrave Macmillan.
29. LAÏDI Z. (2008). *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.
30. NUGENT N. (2017). *The government and politics of the European Union*. London: Palgrave.
31. NYE, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Capítulo 4, Wielding Soft Power. 5 de abril. Disponível em: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf.
32. NYE, J. S. (2008). *Public Diplomacy and Soft Power*. The ANNALS of the American Academy of Political Science, 616, pp. 94-109.

33. PIRIS J. (2010). *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
34. REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben (2002). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. International IDEA.
35. SIL R., KATZENSTEIN P. (2010). *Beyond paradigms: analytic eclecticism in the study of world politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
36. SMITH K. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
37. UNDERWOOD, William; BISARYA, Sumit; ZULUETA-FÜLSCHER, Kimana (2018). *Interactions between Elections and Constitution-Building Processes in Fragile and Conflict-affected States*. Em: Fourth Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building, 04 a 05 de dezembro de 2017, Edinburgh: International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, p. 24.
38. WALLACE, H. (2005). An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. (eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 72-112.
39. WHITMAN R. (1998). *From civilian power to superpower? The international identity of the European Union*. Hampshire: Palgrave.
40. YIN R. (2013). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
41. YOUNGS R. (2010). *The European Union and democracy promotion: a critical global assessment*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
42. ZIPPELIUS, Reinhold (1997). *Teoria Geral do Estado*. Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação, Lisboa.

Documento na Web

1. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (2015). *Agenda for Sustainable Development*. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. [online] Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement> [Acedido em: 22 de dezembro de 2022].
2. BRAHM, Eric (2004). *Election Monitoring*. [online] Disponível em: http://www.beyondintractability.org/essay/election_monitoring/ [Consultado em janeiro de 2020].
3. CAROTHERS, Thomas (1997). *The Observers observed*. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Carothers_-_The_Observers_Observed.pdf [Acedido em: 03 de outubro de 2023].

4. CHAN, Stephen (2018). *If not free and fair?* Disponível em: <http://democracyinafrica.org/wp-content/uploads/2017/01/If-not-free-and-fair-electoral-observation-FINAL.pdf> [Acedido em: 22 de setembro de 2022].
5. CLARK, Joe; OFOSU, Marianna; VOELLER, Elizabeth (2006). *Election Observation Missions*. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/election-observation-missions-making-them-count> [Acedido em: 10 de fevereiro de 2020].
6. COLLIER, P.; HOFFLER, A. (2013). *Do Elections Matter for Economic Performance?* Disponível em: <http://hdl.handle.net/10.1111/obes.2015.77.issue-1> [Acedido em: 05 de março de 2019].
7. DAXECKER, U.E. (2014). *All quiet on election day?* Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379413001832> [Acedido em 25 de outubro de 2023].
8. DAXECKER, Ursula (2012). *The Cost of Exposing Cheating*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/256015006_The_Cost_of_Exposing_Cheating_International_Election_Monitoring_Fraud_and_Post-Election_Violence_in_Africa [Acedido em 11 de setembro de 2023].
9. GARAVOGLIA, Matteo (2016). *EU Election Observation Missions*. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/eu-election-observation-missions-europe-united-for-once/> [Acedido em 23 de outubro de 2023].
10. ONU (2005). *Declaração dos princípios de observação eleitoral internacional e Código de conduta para observadores eleitorais internacionais*. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-POR.pdf> [Acedido em 19 de outubro de 2023].
11. ONU (2012). *UN Support to International Election Observers*. United Nations Focal Point for Electoral Assistance. Disponível em: https://dppa.un.org/sites/default/files/ead_pd_un_support_to_international_election_observers_20120628_e.pdf [Acedido em 02 de novembro de 2023].
12. ONU (2015). *Agenda for Sustainable Development*. Assembleia Geral das Nações Unidas. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. [online] Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement> [Acedido em: 22 de dezembro de 2022].
13. ONU (2023). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese>.
14. PENAR, Peter; AIKO, Rose; BENTLEY, Thomas; HAN, Kangwook (2016). *Election quality, public trust*. Disponível em: http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Policy%20papers/ab_r6_policy_paperno35_electoral_management_in_africa1.pdf [Acedido em 11 de outubro de 2018].
15. PSC REPORT (2014). *Is international election observation credible?* Disponível em: <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/looking-back-the-need-for-credible-election-observers> [Acedido em: 23 de outubro de 2023].

16. ROBERTS, H. *et al.* (2017). Evaluation of EU Election Observation Activities. July 2016 – January 2017. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/evaluation_eu_electionobservationactivities-fr.pdf [Acedido em: 02 de Fevereiro de 2021]
17. The Carter Center. *Democracy Program*. [online] Disponível em: <http://cartercenter.org/peace/democracy/index.html> [Consultado em março de 2019].
18. UN FOCAL POINT FOR ELECTORAL ASSISTANCE (2012). *UN Support to International Election Observers*. [online] Disponível em: https://dppa.un.org/sites/default/files/ead_pd_un_support_to_international_election_observers_20120628_e.pdf [Acedido em 02 de novembro de 2023].
19. YOUNGS, Richard (2001). *Democracy Promotion: The Case of European Union*. Strategy. Working Document nº 167. Brussels: Centre for European Policy Studies. Disponível online em: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/77.pdf> [consultado em maio de 2023].

Legislação e Documentos oficiais

1. AG ONU (1966). *General Assembly Resolution 2200A (XXI)*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/in>
2. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2021). *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, concluída em Viena, em 21 de março de 1986*. Diário da República, I Série, 46 (3), 08 de março. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2021/03/04600/0000300060.pdf>.
3. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2003). *Commission Staff Working Paper: on Election Assistance and Observation*. Implementation of the Communication. SEC(2003)1472. Bruxelas, 19 de dezembro.
4. COMISSÃO EUROPEIA (2002). *Code of Good Practice in Electoral Matters*. European Commission for Democracy through Law, outubro. Disponível em: <https://rm.coe.int/090000168092af01>.
5. COMISSÃO EUROPEIA (2006). *EC Methodological Guide on Electoral Assistance*. EuropeAid, Bruxelas, outubro.
6. MAE-UE Relatório Final El Salvador 20DEZ (2019); União Europeia, Missão de Acompanhamento Eleitoral.
7. MAE-UE Relatório Final Guiana 01JUN (2023); União Europeia, Missão de Acompanhamento Eleitoral.
8. MAE-UE Relatório Final Moçambique 08ABR (2022); União Europeia, Missão de Acompanhamento Eleitoral.

9. MAE-UE Relatório Final Senegal 01ABR (2022); União Europeia, Missão de Acompanhamento Eleitoral.
10. MOE-UE Relatório Final El Salvador 03FEV (2019); Eleições Presidenciais de El Salvador, 03 de fevereiro de 2019; União Europeia, Missão de Observação Eleitoral.
11. MOE-UE Relatório Final Guiana 02MAR (2020); Eleições Gerais e Regionais da Guiana, março 2020; União Europeia, Missão de Observação Eleitoral.
12. MOE-UE Relatório Final Moçambique 17OUT (2019); Eleições Gerais e das Assembleias Provinciais da República de Moçambique, 15 de outubro de 2019; União Europeia, Missão de Observação Eleitoral.
13. MOE-UE Relatório Final Senegal 24FEV (2019); Eleições Presidenciais do Senegal, fevereiro de 2019; União Europeia, Missão de Observação Eleitoral.
14. ONU (2005). *Declaração dos princípios de observação eleitoral internacional e Código de conduta para observadores eleitorais internacionais*. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-POR.pdf> [Acedido em 19 de outubro de 2023].
15. ONU (2023). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese>.
16. PARLAMENTO EUROPEU (2008). Relatório sobre as missões de observação eleitoral da UE: objetivos, práticas e desafios futuros. [online] Comissão dos Assuntos Externos, Parlamento Europeu. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0138_PT.html.
17. SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA (2017). *Beyond Election Day. Best practices for follow up to EU Election Observation Missions*. Bruxelas, 07 Junho.
18. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (2017). *Missões de Observação Eleitoral*. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_22/SR_ELECTION_OBS_PT.pdf [Acedido em 30 de agosto de 2022].
19. UNIÃO EUROPEIA (2008). European Union election observation mission Kenya, General elections, 27 December 2007. Doubts about the credibility of the Presidential results hamper Kenya's democratic progress. Nairobi: European Union, janeiro 2008.
20. UNIÃO EUROPEIA (2016) *Handbook for European Union Election Observation*, 3ª Edição. European External Action Service. Luxembourg: EODS, Publication Office of the European Union.
21. UNIÃO EUROPEIA (2018). *Estratégia global de assistência e observação eleitorais da União Europeia*, Serviço das Publicações da União Europeia (2018). Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/1eae987f-37ab-4680-af92-c51cd79209fa/language-pt> [Acedido em 20 de outubro de 2023].

Artigos Científicos

1. ACKERMANN A. (2003). The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, 40(3), pp. 339-347.
2. AGGESTAM L. (2008) Introduction: Ethical power Europe? *International Affairs*, 84(1), pp. 1-18
3. ARCHER, M. G. Miragaia (2000). Algumas reflexões sobre Observação Internacional de Actos Eleitorais. Lisboa: Eleições, *Revista de Assuntos Eleitorais*; nº 6, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral – STAPE.
4. BACELAR GOUVEIA, J. (2013). O uso da força no Direito Internacional Público. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, Julho/Dezembro, 107, pp. 149-200.
5. BADER, Max; SCHMEETS, Hans (2014). Is international election observation credible? Evidence from Organization for Security and Co-operation in Europe missions. *Research & Politics*, 1 (2), p. 1-6.
6. BALIAN H. (2001). Ten years of international election assistance and observation. *Helsinki Monitor*, 12(3), pp. 197-209.
7. BRAHM, Eric (2004). Election Monitoring. [online] Disponível em: http://www.beyondintractability.org/essay/election_monitoring/ [Consultado em janeiro de 2020].
8. CARDWELL P. (2011). Mapping out democracy promotion in the EU's external relations. *European Foreign Affairs Review*, 16(1), pp. 21-40.
9. CAROTHERS, Thomas (1997). The Observers observed. *Journal of Democracy*, 8, 3 Julho. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Carothers_-_The_Observers_Observed.pdf [Acedido em: 03 de outubro de 2023].
10. COLLIER, P.; HOFFLER, A. (2013). Do Elections Matter for Economic Performance? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 77 (1), 23 de dezembro. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10.1111/obes.2015.77.issue-1> [Acedido em: 05 de março de 2019].
11. DARNOLF S. (2011). International Election Support: Helping or Hindering Democratic Elections?. *Representation*, 47(4), pp. 361-382.
12. DAXECKER, Ursula (2012). The Cost of Exposing Cheating. *Journal of Peace Research*, 49.
13. DIEDRICHS U. (2004). The European Parliament in CFSP: more than a marginal player? *The International Spectator*, 39(2), pp. 31-46.
14. DIEZ T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. *Millennium-Journal of International Studies*, 33(3), pp. 613-636.
15. DORUSSEN H. (2001). Mixing Carrots with Sticks: Evaluating the effectiveness of positive incentives. *Journal of Peace Research*, 38(2), pp. 251-262.

16. ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew (2007). A framework for the systematic study of election quality. [online] *Democratization*, 12, 24 de janeiro. Disponível em: <https://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/320596246/136841045/c-project-on-election-admin-quality-fdem106903-dvs-april-2005-art-i-democratization.pdf> [Acedido em 14 de setembro de 2020].
17. ELKLIT, Jørgen; SVENSSON, Palle (1997). What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*, Vol. 8 (3), pp. 32-46.
18. ETHIER D. (2003). Is democracy promotion effective? Comparing conditionality and incentives. *Democratization*, 10(1), pp. 99-120.
19. FERREIRA NUNES I. (2011). Civilian, normative, and ethical power Europe: Role claims and EU discourses. *European Foreign Affairs Review*, 16(1), pp. 1-20.
20. GINSBERG R. (1999). Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(3), pp. 429-454.
21. GUIRAUDON V. (2000). L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche? *Cultures et conflits*, (38-39), pp. 7-37.
22. HURT S. (2003). Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention. *Third World Quarterly*, 24(1), pp. 161-176.
23. HYDE S. (2011). Catch us if you can: Election monitoring and international norm diffusion. *American Journal of Political Science*, 55(2), pp. 356-369.
24. JUNCOS A., REYNOLDS C. (2007). Political and Security Committee: Governing in the Shadow. *European Foreign Affairs Review*, 12(2), pp. 127-147.
25. KANE, Moustapha (2019). Étude des processus électoraux em Afrique: L'exemple du modele démocratique du Sénégal. Tese para obtenção do grau de Doutor. Collège Doctoral Languedoc-Roussillon, 19 de abril de 2019.
26. KELLEY J. (2008). Assessing the complex evolution of norms: the rise of international election monitoring. *International Organization*, 62(2), pp. 221-255.
27. KELLEY J. (2009). D-minus elections: The politics and norms of international election observation. *International Organization*, 63(4), pp. 765-787.
28. KELLEY J. (2010). Election observers and their biases. *Journal of democracy*, 21(3), pp. 158- 172.
29. KOEHLER K. (2010). European foreign policy after Lisbon: strengthening the EU as an international actor. *Caucasian Review of International Affairs*, 4(1), pp. 57-72.
30. KOUTRAKOS, P. (2017). The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Lisbon Treaty. Swedish Institute for European Policy Studies. Estocolmo, Maio. Disponível em: http://sieps.se/sites/default/files/Sieps%202017_3%20web.pdf [Consultado em fevereiro de 2019].

31. LAAKSO, Liisa (2002). The politics of international election observation: the case of Zimbabwe in 2000. *The Journal of Modern African Studies*, 40 (03).
32. LEAL-ARCAS R. (2006). EU legal personality in foreign policy. *Boston University International Law Journal*, 24(165), pp. 166-212.
33. MANNERS I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-258.
34. MANNERS I. (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European public policy*, 13(2), pp. 182-199.
35. MEYER-RESENDE, M. (2006). Exporting Legitimacy: The Record of EU Election Observation in the Context of EU Democracy Support. CEPS Working Document, nº 241, Março.
36. MEYER-RESENDE, M. (2008). EU election observation. Disponível em: http://www.needsproject.eu/files/European%20Parliament%20Study%20on%20EU_Election_Observation.pdf [Consultado em fevereiro de 2019].
37. MONNEY, Tatiana (2017). Dialogues on Voluntary Codes of Conduct for Political Parties in Elections: A Facilitator's Guide. Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Directorate of Political Affairs DP.
38. MORAVCSIK A. (2009). Europe: The quiet superpower. *French Politics*, 7(3-4), pp. 403-422.
39. OLSEN, G. (1998). Europe and the promotion of democracy in post Cold War Africa: how serious is Europe and for what reason? *African Affairs*, 97(388), pp. 343-367.
40. PROENÇA GARCIA, F. (2015). O Instrumento Militar e as Forças Armadas. Lisboa, *Revista Militar* nº 2556, pp. 17-3.
41. QUILLE G. (2004). The European Security Strategy: a framework for EU security interests? *International Peacekeeping*, 11(3), pp. 422-438.
42. RONCERAY, M. (2017). A Bureaucratic Bias? EU Election Observation Missions in Africa: Between Independence and Development Industry. *EU Diplomacy Paper*, Collège d'Europe, nº 3.
43. SANTISO C. (2002). Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: The role of the United Nations development programme in post-conflict peace-building. *Journal of Latin American Studies*, 34(3), pp. 555-586.
44. SATTERTHWAITE M. (1997). Human Rights Monitoring, Elections Monitoring, and Electoral Assistance as Preventive Measures. *New York University Journal of International Law and Politics*, 30, pp. 709-729.
45. SJURSEN H. (2006). The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy*, 13(2), pp. 235-251.

46. SMITH M. (2001). Diplomacy by decree: the legalization of EU foreign policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(1), pp. 79-104.
47. STEWART E. (2008). Capabilities and Coherence: The Evolution of European Union Conflict Prevention. *European Foreign Affairs Review*, 13(2), pp. 229-254.
48. TOSTENSEN, Arne (2004). Election observation as an informal means of enforcing political rights. *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*. Universitetsforlaget, Oslo.
49. VAN AAKEN A., CHAMBERS R. (2009). Accountability and Independence of International Election Observers. *International Organizations Law Review*, 6(2), pp. 541-580.
50. YOUNGS R. (2001). European Union democracy promotion policies: ten years on. *European Foreign Affairs Review*, 6(3), pp. 355-373.

7 Anexos

Anexo 1

QUESTIONÁRIO (PARTE 1)

Perceived impact of the EU EOMs activities (on-line quest)

2024

I would be thankful if you could send me your answers before end of MAY 2024.

* Obrigatória

Perceived impact of the European Union Election Observation Missions' activities

This questionnaire is built to assess whether and how the EU EOM impact on the ground and, more specifically, over the democratic, security or political building of the countries requesting these EU electoral *quiet intervention*.

The results will be analyzed and become an important evaluation tool in my PhD thesis to be presented during 2024 at the NOVA School of Law, in Lisbon.

Your participation is important if you had an in-field participation in an EU EOM. In that case, you are entitled to have a privileged opinion resulting of your own experience and observation.

Neither your identification, e-mail or any possible identification data will, in any occasion, be revealed. In short, I can give you the assurance of **anonymity and confidentiality**. This is of paramount importance so that you can feel free to express your honest and uninhibited responses.

1. What was your role within the Election Observation Mission? *

☐ Core Team Expert ☐

Long-Term Observer ☐

Short-Term Observer

☐ Locally-recruited Short-Term Observer ☐ Other

2. How many Election Observation Missions have you participated in? *

- ☐ 1
- ☐ 2-3
- ☐ 4-5
- ☐ More than 5

3. When was your last participation as an EOM team element? *

- ☐ Before 2014
- ☐ Between 2014 and 2019
- ☐ 2020
- ☐ 2021
- ☐ 2022
- ☐ 2023
- ☐ 2024

4. To what extent were you familiar with the political, social, and electoral context of the country prior to your deployment?

(1 being "Not at all familiar"; 5 being "Extremely familiar") *

1	2	3	4	5

5. On a scale of 1 to 5, how adequate was the training you received for your role in the mission? (1 being "Not at all adequate; 5 being "Extremely adequate") *

1	2	3	4	5

6. Were you provided with sufficient background information on the country's electoral laws and context? *

- ☐ Yes
- ☐ Somewhat No
- ☐

7. How would you rate the level of access you had to polling stations and election officials? (1 being "Very limited"; 5 being "Very extensive") *

1	2	3	4	5

- On a scale of 1 to 5, how would you rate the transparency of the electoral processes you observed? (1 being "Not transparent at all; 5 being "Highly transparent") *

1	2	3	4	5

8. How efficiently were observed irregularities and problems reported within the mission? *

☐ Very efficiently

☐ Somewhat efficiently ☐

Inefficiently

☐ Not applicable / There were no irregularities

9. How significant do you believe the impact of the election observation mission was on the overall integrity of the election? (1 being "Not significant at all"; 5 being "Highly significant") *

1	2	3	4	5

10. In your opinion, how effective was the mission in identifying and reporting irregularities and promoting fair electoral practices? *

☐ Very effective

☐ Somewhat effective ☐

Somewhat ineffective

☐ Ineffective

11. How well do you think the host country and relevant stakeholders received the mission's findings and recommendations? (1 being "Not well at all"; 5 being "Extremely well") *

1	2	3	4	5

12. Did you feel safe during your deployment? *

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

- ☐ All the time
- ☐ Most of the time ☐
- Sometimes
- ☐ Rarely ☐ Never
- ☐

13. On a scale of 1 to 5, how would you rate the logistical support (accommodation, transportation, communication tools) provided to you during your mission? (1 being "Very poor"; 5 being "Excellent") *

1	2	3	4	5

14. How satisfied are you with your experience as a part of the Election Observation Mission? *

- ☐ Very satisfied ☐
- Satisfied
- ☐ Neither satisfied nor dissatisfied
- ☐ Dissatisfied
- ☐ Very dissatisfied

15. Do you believe that the presence of EOMs contributes significantly to the integrity and fairness of elections? *

- ☐ Yes ☐ No
- ☐

16. Do you consider the International EOM as being an effective tool to promote democratic principles? *

- ☐ Yes ☐ No
- ☐

17. Would you be willing to participate in future election observation missions? *

- ☐ Yes ☐
- Maybe

☐ No

18. Is there anything else about your experience as a member of the Election Observation Mission that you would like to share?

Anexo 2

QUESTIONÁRIO (PARTE 2)

Perceived impact of the European Union Election Observation Missions' activities – SURVEY

#1 In the following group of seven questions, there will be one answer to choose for each question: Very Poor, Poor, Sufficient, Good and Very good.

#2 To guide you in your answer, a judgement criterion will be provided for each evaluation question at the address

https://www.ipris.org/eom_quiz that you can consult if you feel you could use some guidance to the questions.

#3 These judgement criterion are to be considered **merely as general indications to support your answer** and are intended as a thoughts guide. Depending on your experience, **some of those criteria may not apply**, so don't worry too much.

#4 You will be given the opportunity to, whenever you feel so, express any further comments regarding your answer.

19. **Question 1**: How accurate and impartial are EU EOM assessments? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

☐ Very good

20. Eventual comments **concerning Question 1**:

21. **Question 2**: How well do EU election observation activities formulate recommendations for improving electoral processes? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

☐ Very good

22. Eventual comments **concerning Question 2**:

23. **Question 3:** How much do EU election observation activities contribute to deterrence against irregularities and fraud? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

☐ Very good

24. Eventual comments concerning **Question 3:**

25. **Question 4:** How much do EU election observation activities promote stakeholder confidence? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

☐ Very good

26. Eventual comments concerning **Question 4:**

27. **Question 5:** How much do EU election observation activities contribute to mitigation of election-related conflict? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

☐ Very good

28. Eventual comments concerning **Question 5**:

29. **Question 6**: How much do EU election observation activities contribute to civil society's active role? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

☐ Very good

30. Eventual comments concerning **Question 6**:

31. **Question 7**: How much do EU election observation activities promote the EU being seen as an effective actor in democratic support? *

☐ Very poor ☐

Poor

☐ Sufficient ☐

Good

☐ Very good

32. Eventual comments concerning **Question 7**:

Este conteúdo não foi criado nem é aprovado pela Microsoft. Os dados que submeter serão enviados para o proprietário do formulário.



Microsoft Forms

Anexo 3

QUESTIONÁRIO (PARTE 2 - JUDGEMENT CRITERION)

(Tal como consta da página de internet criada para o efeito, em https://www.ipris.org/eom_quiz)

SURVEY

By designing this online survey for individuals with experience as active members of Election Observation Missions' teams, such as you, the aim is to gather insightful and detailed information about your experience, observations, and the overall effectiveness of the mission.

There are no right or wrong answers and all you can share will be of the utmost interest, for it will be a precious tool to achieve some conclusions to be used in the analysis section of my PhD thesis, to be presented during 2024 at the NOVA School of Law, in Lisbon.

Consider you most recent mission as the main source (but not necessarily the only one) for your answers.

Neither your identification, e-mail address or any possible identification data will, in any occasion, be revealed. In short, I can give you the assurance of anonymity and confidentiality. This is of paramount importance so that you can feel free to express your honest and uninhibited responses.

Thank you so much, in advance, for your time and your collaboration!

Joao Domingues

sorbonnard1996@gmail.com

Please click [here](#) to access the seven judgement criterion for the questionnaire.

Perceived impact of the European Union Election Observation Missions

1. In the Part 2 group of seven questions, there is one possible answer for each question: **Very Poor, Poor, Sufficient, Good and Very good.**

2. You will be given the opportunity to, whenever you feel so, express any further comments regarding your answer.
3. To guide you in your answer, judgement criterion will be provided for each evaluation question. These are to be considered **merely as general indications to support your answer** and are intended as a thoughts guide. Depending on your experience, some of those criteria may not apply, so don't worry too much.

Please, chose the judgement criteria you would like to access:

[Question 1](#) | [Question 2](#) | [Question 3](#) | [Question 4](#) | [Question 5](#) | [Question 6](#) | [Question 7](#) | [All 7 Questions](#)

Question 1:

How accurate and impartial are EU EOM assessments?

JUDGEMENT CRITERION

For a concise evaluation focusing on the accuracy and impartiality of European Union assessments regarding electoral observation missions, consider the following four key judgment criteria:

Transparency and Methodological Rigour

Assess the clarity with which the EU presents its methodology for observation missions. This includes how data is collected, analyzed, and how conclusions are drawn. A highly accurate and impartial assessment should be based on a well-documented and transparent methodology that allows for reproducibility and scrutiny.

Observer Selection and Bias Mitigation

Evaluate the process for selecting observers, including their backgrounds, expertise, and any measures taken to ensure they are impartial. This criterion examines efforts to mitigate bias, such as training on neutrality, to enhance the reliability of observations. The diversity among observers and how potential conflicts of interest are handled should also be considered.

Comprehensiveness of Coverage

Consider the geographic and thematic coverage of the EU's electoral observation missions. Accurate and impartial assessments should cover a broad range of electoral processes (e.g., pre-election environment, election-day activities, and post-election procedures) and regions, ensuring no significant areas or issues are overlooked. This criterion examines whether the EU's approach can capture a representative picture of the electoral landscape.

Reporting and Feedback Mechanisms

Analyze the depth, objectivity, and timeliness of the EU's electoral mission reports. Look for balanced presentation of both strengths and weaknesses in the observed electoral process, as well as the specificity and feasibility of any recommendations made. Additionally, assess whether there is a system for receiving and incorporating feedback from local stakeholders and other observers to improve future missions and reports.

These criteria aim to provide a structured approach to assess the credibility and effectiveness of the EU in conducting electoral observation missions, focusing on key aspects that influence their accuracy and impartiality.

Question 2:

How well do EU election observation activities formulate recommendations for improving electoral processes?

JUDGEMENT CRITERION

To evaluate how effectively European Union election observation activities formulate recommendations for improving electoral processes, consider the following four key judgment criteria:

Relevance and Specificity

Examine how relevant and specific the recommendations are to the identified issues and challenges within the electoral processes observed. Recommendations should directly address the root causes of observed shortcomings and propose actionable steps that are tailored to the political, legal, and cultural context of the country under observation.

Feasibility and Implementation Potential

Assess the feasibility of the recommendations made by the EU election observation missions. This involves considering the political, economic, and social realities of the host

country and whether the recommendations can realistically be implemented given these conditions. Recommendations should provide a roadmap for improvement that is achievable within the country's capacities.

Comprehensiveness

Consider the breadth of the recommendations, ensuring they cover all critical aspects of the electoral process that were observed. This includes the pre-election environment, election day procedures, and post-election processes such as vote counting, results tabulation, and the handling of disputes. A comprehensive set of recommendations addresses both procedural and systemic issues, contributing to overall electoral integrity.

Stakeholder Inclusion and Consensus-Building

Evaluate the extent to which the recommendations were formulated with input from a broad range of stakeholders, including political parties, civil society, election management bodies, and other relevant entities. Recommendations that are developed in consultation with local stakeholders are more likely to be accepted and implemented. Additionally, the process of building consensus around the recommendations can help ensure they are supported and acted upon following the observation mission.

These criteria enable a structured and nuanced assessment of the EU effectiveness in crafting insightful and actionable recommendations to support the improvement of electoral processes in observed countries.

Question 3:

How much do EU election observation activities contribute to deterrence against irregularities and fraud?

JUDGEMENT CRITERION

To evaluate the extent to which European Union election observation activities contribute to deterring irregularities and fraud in elections, consider these four judgment criteria:

Visibility and Presence

Assess the extent of the EU election observation mission's visibility and physical presence throughout the electoral process, including the pre-election phase, election day, and post-

election period. The premise is that a high visibility and widespread presence can act as a deterrent to potential irregularities and fraud, signifying international scrutiny.

Timeliness and Proactiveness of Responses

Evaluate how promptly and proactively the EU observation missions respond to reports or signs of electoral irregularities and fraud. This includes the speed with which these missions can identify, document, and publicly report any attempts to undermine the electoral process. The quicker and more responsive the observation mission, the higher the potential for deterrence.

Collaboration and Communication with Local and International Stakeholders

Consider the effectiveness of the EU missions in collaborating and communicating with local electoral bodies, security forces, political parties, civil society, and other international observers. Strong networks and communication can amplify the mission's deterrence capacity by ensuring coordinated efforts to address and prevent electoral misconduct.

Impact and Follow-up of Recommendations

Examine the impact of recommendations made by EU election observation missions in previous elections, particularly those aimed at addressing electoral irregularities and fraud. This involves assessing whether recommendations are actionable, if they have been implemented by the host country, and the extent to which these measures have contributed to reducing incidents of electoral misconduct in subsequent elections.

These criteria can guide a comprehensive assessment of the EU election observation missions' role in enhancing the integrity of the electoral process by deterring irregularities and fraud, ensuring a more transparent, fair, and democratic outcome.

Question 4:

How much do EU election observation activities promote stakeholder confidence?

JUDGEMENT CRITERION

To evaluate the extent to which European Union (EU) election observation activities promote stakeholder confidence in electoral processes, consider the following four judgment criteria:

Inclusivity and Engagement with Local Stakeholders

Measure how effectively the EU missions engage with a broad spectrum of stakeholders, including election management bodies, political parties, civil society organizations, and the media. Inclusivity in engagement efforts is critical for understanding diverse perspectives and concerns, which in turn aids in building trust and confidence among stakeholders in the observation process and its impartiality.

Transparency and Accessibility of Findings

Assess the level of transparency the EU observation missions maintain about their findings and the accessibility of these reports to the public and stakeholders. The timely dissemination of easy-to-understand information helps ensure that all parties are informed and can contribute to a shared understanding of the election's integrity, thus boosting confidence in the electoral process and the role of the observation mission.

Accuracy and Comprehensiveness of Reports

Evaluate the accuracy and comprehensiveness of reports produced by EU election observation missions. Confidence among stakeholders is significantly enhanced when reports accurately reflect the electoral context, including both positive aspects and areas needing improvement.

Recommendations and Follow-Up for Improvement

Consider the relevance, practicality, and follow-up of recommendations made by the EU missions for improving future electoral processes. Stakeholder confidence is likely to increase if recommendations are not only realistic and tailored to the specific context but also if there is evidence of follow-up and support for implementing these suggestions in subsequent elections.

These criteria offer a structured approach to assessing how EU election observation activities might foster stakeholder confidence, a critical component in the effectiveness and perceived value of these missions in supporting democratic processes.

Question 5:

How much do EU election observation activities contribute to mitigation of election-related conflict?

JUDGEMENT CRITERION

To evaluate the contribution of European Union election observation activities to the mitigation of election-related conflict, the following two judgment criteria can be considered:

Neutrality and Impartiality of Observations

Evaluate the perceived neutrality and impartiality of the EU missions in their observation activities. The extent to which the observer teams are seen as unbiased and credible can significantly influence their ability to contribute to conflict mitigation.

Recommendations for Electoral and Political Reforms

Consider the substance and feasibility of the recommendations provided by the EU election observation missions for electoral and political reforms. Effective recommendations that address root causes of electoral disputes and propose measures to strengthen electoral systems can contribute to long-term conflict mitigation. The criteria here involve assessing the mission's ability to understand the local context and provide actionable, context-appropriate recommendations.

These criteria help in evaluating the role of EU election observation activities in promoting peaceful, free, and fair elections by mitigating potential conflict and enhancing the resilience of electoral systems against violence and dispute.

Question 6:

How much do EU election observation activities contribute to civil society's active role?

JUDGEMENT CRITERION

To assess the influence of European Union election observation activities on the active role of civil society in the electoral process, consider these three judgment criteria:

Strengthening Civil Society Engagement

Examine the extent to which EU election observation activities encourage and enhance the engagement of Civil Society Organizations (CSOs) in the electoral process. This includes the participation of CSOs in monitoring elections, advocating for electoral reforms, and educating voters. The more these activities support and leverage the work of CSOs, the greater their contribution to fostering an active civil society.

Inclusivity and Collaboration in Observation Efforts

Consider the degree of inclusivity and collaboration between EU election observation missions and civil society. This involves evaluating how open and collaborative the EU missions are towards CSOs, including how much they incorporate inputs, observations, and findings from civil society into their own reports and recommendations. A high degree of inclusivity and collaboration signifies a strong contribution to fostering an active civil society role.

Promotion of Civic Participation and Public Dialogue

Evaluate how EU election observation activities promote broader civic participation and facilitate public dialogue on electoral issues. This includes the extent to which the missions engage with a diverse range of civil society actors, facilitate platforms for dialogue between the government, electoral bodies, and civil society, and encourage public discourse on electoral integrity and democracy. Activities that stimulate public engagement and dialogue contribute to a vibrant civil society landscape, enabling a more active role in the electoral process.

These criteria help in understanding the dynamics between EU election observation activities and the enhancement of civil society's role in electoral processes, emphasizing engagement, capacity building, collaboration, and the promotion of public participation.

Question 7:

How much do EU election observation activities promote the EU being seen as an effective actor in democratic support?

JUDGEMENT CRITERION

To evaluate the extent to which European Union (EU) election observation activities enhance the perception of the EU as an effective actor in supporting democracy globally, consider the following four judgment criteria:

Impact of Election Observation Missions

Evaluate the tangible impacts of EU election observation missions on improving electoral processes in host countries. This includes assessing the implementation rate of recommendations provided by the EU and any subsequent improvements in electoral integrity and transparency. The greater the positive change attributed to EU interventions, the more it underscores the EU's effectiveness in supporting democracy.

Visibility and Communication

Assess the visibility of EU EOM and the effectiveness of their communication strategies, both in the host countries and internationally. How well the EU articulates the goals, findings, and impacts of its observation missions contributes to its image as a committed and transparent supporter of democratic processes. This criterion also considers the EU's ability to engage with and convey its messages to a global audience.

Collaboration with Local and International Partners

Consider the extent and effectiveness of the EU's collaboration with local civil society, governmental bodies, and other international organizations involved in electoral support and observation. Strong partnerships signal a cooperative approach and enhance the credibility and reach of EU activities, thereby reinforcing its role as a key actor in the global democratic support ecosystem.

Consistency and Commitment

Evaluate the consistency of the EU's approach to election observation and its long-term commitment to supporting democracy in various regions over time. This includes the EU's readiness to observe elections repeatedly in the same countries and its ongoing support for democratic reforms beyond the electoral cycle. Consistency and sustained engagement can be key indicators of the EU's dedication to democratic support, influencing its perception as an effective actor.

These criteria together provide a framework for assessing how EU election observation activities contribute to the perception of the EU as a significant and effective supporter of democratic values and processes worldwide.

Anexo 4

RESPOSTAS LIVRES INDIVIDUAIS E ANÓNIMAS

Questão 19

1. The preliminary statement and the final report are often produced as a compromise between the views of the EU Commission/FPI, the EU delegation in the country of observation and the EOM core team. The documents therefore often tend to be more diplomatic than "objectively" describing the technical and political issues encountered during the process (eg. "misuse of state resources" versus "use of state resources".) EOMs can only have a positive impact on the electoral process if a majority of the population (=government or opposition) perceives the mission as independent and neutral and therefore my answer to Q.10 could be anything between 1 and 5 - depending on the country.
2. Question one forced me to make one choice, however, I have participated in EOMSs as short-term, long-term and core team member. Secondly, I have done over 10 missions and each of them has been very different experience, thus it was very difficult to answer several questions, because it was not clear if I need to refer to a specific mission or to all of them at the same time. For example, I had been very familiar with the country of deployments in advance in case of several missions, but also been deployed to countries I did know at all previously.
3. I draw attention on findings from observers that the core team decides not to integrate in the intermediate and final reports
4. Although EOMs are often deployed in the same countries of interest for European Commission, it is discouraging to observe that the majority of the an EOM recommendations are not adopted/implemented by national authorities for various reasons (lack of political will to engage at national level, corruption, badly perceived of not well understood of the content by national authorities, badly formulated by an EOM, lack of personnel to follow up the implementation of recommendations by national authorities). However, European Commission often sends Follow up Missions after two years of an EOM to observe the implementation of recommendations, not always with positive assessment/evolution of rec implementation.
5. EU repetitively goes to observe in countries like Nigeria, Zimbabwe and etc, where every next election is worse than the last. Therefore it is logical to ask is it necessary to regularly return, observe similar issues, make similar recommendations which will not be implemented.
6. Even if an EOM is not always welcome by the authorities around election day I believe the presence of international observers and the findings of the EOM as communicated with the preliminary statement along with the respective recommendations offered with the final report strengthen the role of the civil society throughout the electoral cycle and may contribute significantly in promoting reforms.
7. In my over 30 EOMS as an LTO, 3 EOMs as CT and 2 missions in electoral technical assistance it is worrying that EOMs are sometimes used as a tool to consolidate undemocratic regimes in power (eg Zimbabwe). It is also concerning that EU Delegations and EU member States in EU EOMs at times have a disproportionate influence on EOM's This works to the detriment of independent observation and jeopardizes the work of observers on the ground.

Moreover Europeans on a global stage can be perceived as having double standards on issues of good governance.

8. I think the whole idea of full-fledged election observation mission should be revised and revised as it is no longer effective in the current political scenario.
9. Regarding question 17, the success of the missions partly depends on the attitude of the host country. As an example, The EU has sent a number of EOMs to Mozambique though the government of that country has never implemented a single recommendation made by the EOM.
10. EOM are a key public diplomacy instrument of the EU with great visibility in the country.
11. We (EUEOM or other missions) should also be supporting others to come and observe our elections, for ex. observers from African countries to observe us, learn and get experience!
12. Because, sometimes, the areas where we will go have difficult living conditions, the MOA should describe in detail, because it should apply people who know exactly the conditions in which they will live and who are resilient.
13. These missions are long overdue and not in line with the current realities of the world. Very biased and manipulative reporting from Brussels as well as a lot of abuse and bullying during the mission. Lessons learned are never applied and very fast forgotten. Sometimes the CT, FPI, and EOM are just there for electoral tourism. Lack of cultural and social understanding and not always the best practices coming from Europe or the solutions can be the saviours of the world. A lot of times is badly spent taxpayers' money, with service providers making a huge profit for implicit interest from MPs in parliament. Usually just laughing at the host country and creating more problems than solutions. With double standards and hypocritical statements and behaviour, civilians acting as if they were career diplomats. Observers and CT sometimes are social cases, and I would not task them to guard a butterfly, not to write reports or opinions about a country's internal processes. Is pure, blatant interference with domestic affairs.
14. Question 8: transparency of the electoral processes is usually correct on local/regional level and depends on capacities of Regional Offices, District offices, regional political parties etc... Question 10: EOMs are not impacting the overall integrity of elections in observed countries. the role of EOMs is to strengthen democratization, good governance and conflict prevention. EOMs contribute to reducing fraud, manipulation, intimidation, etc. which could undermine the electoral process, and improve the legal framework and conduct of future elections, as well as public confidence in the institutions Question 12: this question is tricky. The EU EOM preliminary statement is only giving comments on observation undertaken to a certain date. Only Final report presents full analysis and recommendations for electoral reform, I am quite sure that only few persons read it and lecture is probably limited to government, electoral management bodies and relevant administrative authorities) Questions 13 : it depends on the AoR and the relation with the team partner. If a team is not compatible you can be deployed in the paradise and the mission will be a nightmare! Question 14: it depends on the possibilities in the AoR. I do not think this is a relevant question since EOMs are often deployed in complex countries (no water, network, etc.) Question 16: yes on local/regional level Question 17: not only „International“ + not only „EOM“

15. It is not easy to answer to some of your questions. I was both LTO and CT and the perspective about some questions could be not the same. Moreover, the situation could differ quite much between one country and another, so the answer could be quite different, even opposite
16. 12. In my experience from the field, EU EOM findings and recommendations have generally been well received. Yet, on an average, few recommendations are implemented between the electoral cycles. In some cases, there is backsliding. 14. In my experience, logistical support from SP has generally been very good. This said, in some areas of responsibility accommodation is very basic and is the only one available. 16. In some occasions, I believe the EU EOM indeed contributed significantly to the integrity of the elections; in others, it is enough to say that it contributed. 18. EU EOMs are generally perceived as professional and impartial. However, there are also partisan international EOMs. A distinction should be made between the two.

Questão 21 (1)

17. Impartiality is a key point concerning EU EOMs
18. In some cases, I have perceived that politics has interfered with the assessments and the preliminary statement did not reflect accurately all what had been observed and reported by observers.
19. How to mark when one has had experience as CT, LTO, STO and responsibility as Implementing Agency
20. Sometimes led by MS decisions instead of EU principles
21. EOM are never jeopardized since an EOM has not particular interest to take parts in favour of a winner or loser, if no/unless irregularities are observed.
22. EU EOMs are independent in their findings and judgments. However, sometimes critical assessments are mitigated in order not to fuel conflicts.
23. This depends on the election, capacity of experts in Core team and political influence of EU Delegation
24. The work of the CT experts is impartial, however the political position of the EU vis à vis the specific country can have an influence on the preliminary and final statement
25. Impartiality is somewhat affected by biases of observers that are not always relevant to local context; some levels of political pressures on the narrative of observation conclusions from EU institutions (eg EEAS, EU Delegation) or member states (eg indirectly through lower level EU council working parties); accuracy may be affected by local restrictions, short scope of active observation (eg methodology excludes voter registration), logistical challenges of the mission.
26. Sometimes high politics is more important than actual findings on the ground

27. According to my experience (12 LTO/14 STO missions for both EU and OSCE/ODIHR) EU assessments are more accurate, since EU -very rarely- makes any "compromised" reports or parts of the reports, while OSCE/ODIHR does make them sometimes. One reason might be that OSCE is consisting of 57 very different nations and OSCE/ODIHR is only observing elections in its member states. So, the threshold to cancel or discontinue an observation mission in its own member states is very high, which gives space for compromises.
28. At that times (ie. Mozambique) the final report was less critical of the process compared to what the observers reported, possibly due to political pressure.
29. Depending on the chief observer and also experts, it may vary.
30. I appreciate the way the observers are selected, because diversity and different expertise are taken into account. Regarding the applied methodology, it has been improved from year to year.
31. Often not comprehensive enough, disregarding some regional specific aspects or providing only a general assessment.
32. Is not allowed to cross the delegation interest or the ambassadors.
33. Often not very direct, but more diplomatic.
34. At the end of the mission everybody is happy to leave. usually people are afraid a bad assessment can impact their future selection

Questão 23 (2)

35. Problem is their implementation.
36. Recommendations often necessitate legal amendments, which are not easy to implement (especially when constitutional revision is needed) and technical assistance is needed when these are considered for implementation.
37. However recommendations are very technical and do not always allow for national capacities
38. As it's up to the country to accept and comply with the recommendations, this is also depending on the political context
39. Technical recommendations are mostly relevant.
40. Electoral process is usually OK, but elections are being stolen well in advance of election Day
41. In countries where the process already works well, ie. Timor-Leste, it is difficult to make useful recommendations.
42. Since, until now, I was only the STO, my role was quite limited in terms of implementing the recommendations. Obviously, as an STO, I had some remarks regarding the situations in

the areas I was in, which were taken into consideration by both the LTO and the CORE Team.

Question 25 (3)

43. Not really, because there are many processes to which observers do not have an access.
44. Depends very much on the host country and the authorities in power
45. This depends on the Country
46. Too limited in scope and information form field (LTOs and STOs) is not treated with sufficient weight
47. Personal assessment - EU EOMs' deterrence against irregularities and fraud are gradually decreasing along with diminishing geopolitical role in general.
48. Very hard to prove widespread malpractices; sometimes years/months leading to election are when elections are stolen
49. It varies a lot. In some countries EU activities do have an impact, in some countries they have zero impact. In some countries election officials/other stakeholders do observe EU's former observations. However, implementation of EU recommendations is often another issue...
50. If a country really does not want to respect electoral integrity (ie. Venezuela) the EOM will not deter it.
51. EU EOM detects and report about fraud and irregularities but local authorities took not cooperative and confrontational attitude towards EU, EU EOM and Carter Center.
52. If this is the intention, our presence does not really bother them.
53. The feeling I experienced in every mission I participated in was that, when an international observer is present, fraud and irregularities are discouraged. If the presence of international observers is massive, the effect is even greater. Thanks to effective communication methods, all irregularities and potential fraud detected in the area by the observers are quickly transmitted and effectively reported to the public.
54. answer limited to local/regional stakeholders in AoR not to the whole country
55. There are no perfect elections. The presence of an EU EOM cannot stop fraud and irregularities from happening. As per its mandate, the EU EOM does not interfere in the electoral process. Yet, only once have I observed an election where fraud was so flagrant that it actually changed the final outcome of the election. (In total, I have participated in 13 EU EOMs).

Questão 27 (4)

56. I believe in many cases communities and civil society, perhaps, parties as well feel more confident about electoral processes.

57. The majority of stakeholders express confidence and an EOM presence reassures local interlocutors, especially voters.
58. Depends on the country. Particularly important for civil society and to convey a level political playing field
59. Usually a hope for opposition, underdogs
60. EOMs seem to have a calming influence on the political environment in contested elections.
61. EU mission missions interact with election management bodies, political parties, civil society organizations and the media. EU observation missions ensure a high level of transparency regarding their findings, and reports to the public and stakeholders are accessible.
62. answer limited to local/regional stakeholders in AoR not to the whole country

Questão 29 (5)

63. Election observers are not supposed to interfere into electoral processes.
64. The presence of an EOM diminishes the number frauds attempts
65. Electoral violence is often prevented due to a presence of an EOM unless irregularities are highlighted by an EOM
66. This used to be more important but as Europe has lost influence in the world and EU EOM's are more scaled down this is more ineffective
67. Personal assessment - EU EOMs' deterrence against malign activities of stakeholders is decreasing along with diminishing geopolitical role in general.
68. EU EOMs are trying to stay impartial and for this reason, they have to try not to be seen partial by any of the parties/candidates/local election officials etc. In this position it can be impossible to mitigate election related conflicts during the election period. However, in the final reports EU could propose elements to solve conflicts in the future elections.
69. As the EU can only observe, its ability to deter conflict is limited.
70. Each time, the teams of observers are trained to be impartial and maintain neutrality. This aspect is a positive one because it increases the degree of trust that local political decision-makers and citizens of the respective countries have in the MOA. Sometimes the simple presence of a team of MOA observers can contribute to mitigating conflicts.
71. answer limited to local/regional stakeholders in AoR not to the whole country

Questão 31 (6)

72. By engaging with civil society, the latter may perceive that they are considered as an important actor in electoral processes as their views and opinions are searched for by the observers.

- 73. Civil society active role normally depends very much on donors funds
- 74. Many CSOs that implement EOM activities are based not he EU methodology.
- 75. EU EOM's should be more proactive to support participatory rights
- 76. However, more important in keeping civil society vibrant is the role of other EU activities - namely funding and training.
- 77. Sometimes international presence obliges authorities to respect NGOs, opposition more than would be otherwise
- 78. EU activities might encourage local actors to raise their voices. However, after EU's departure local civil society actors remain in the country observed. Depending on the country, these people might face negative consequences.
- 79. It creates transparency which makes it for difficult for regimes to suppress civil society activities during the electoral process.
- 80. EU election observation activities promote broad civic participation and facilitate public dialogue on electoral issues. It facilitates dialogue platforms between government, electoral bodies and civil society and encourages public discourse on electoral integrity and democracy.
- 81. Before an election process these CSO are actively targeted to get importance and to bring good ligh on delegation and EU.

Questão 32 (7)

- 82. Sometimes perceived as a simple political instrument
- 83. To be more effective field presence should be longer including presence on the ground for post-election complaints and appeals and post-election violence
- 84. EU EOMs have to be seen as a part of a larger political vision and strategy. If these are weak or inconsistent, the effectiveness of EU EOMs is also weak
- 85. PR and visibility effect of the EU EOMs is important in the countries where observation takes place. However, in my personal experience, I do encounter increasing levels of skepticism in this regard from local stakeholders. In longer term active PR cannot substitute for diminishing local results in terms of deterrence (see comments 3 and 5) and implementation of previous EOM recommendations.
- 86. Sometimes I think these large sums could be spent better, f. ex by building the new elites of those countries, by giving them education, experience etc
- 87. In many countries EU is perceived as one of the main stakeholders in international politics and trade, which means that usually EU is taken seriously.
- 88. MOA's activity is visible both in the country where the elections are held and internationally. To achieve this goal, MOA uses all online communication techniques, but also local,

national and international media. The objectives, findings and impact of its observation missions are quickly and transparently communicated to a global audience.

89. Europe is a laughing stock in Africa or other countries, Russians and Chinese Turkish come with solutions and support and mutual respect. And EU with our hypocrisy of a Rule of Law and Homosexuals!! We look like complete idiots!!
90. EUEOM should be seen as independent mission. Visibility of EU as effective actor in democratic support must be promoted in a different way/with different projects!
91. In my experience, EU EOM presence is particularly valued in polarized societies where there is fear of rigging and election-related violence. In these contexts, EU EOM presence also has a pacifying effect and gives hope and reassurance to the population.

Gráfico 1

Incidência e percentagem de MOE por Comunidade Linguística, entre 1990 e 2023

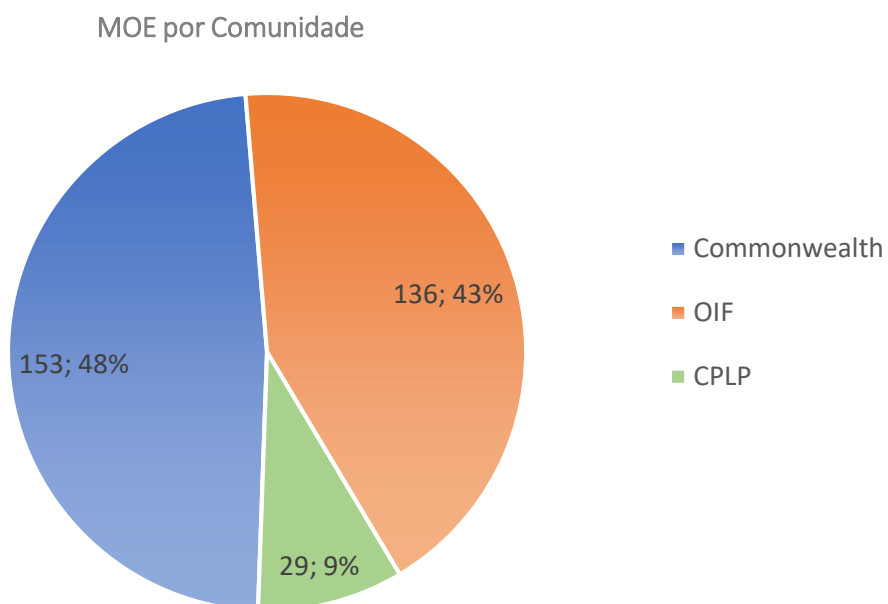


Gráfico 2

Incidência de MOE e de Comunidades Linguísticas por ano, entre 1990 e 2023.

(Dados de 2023 ainda provisórios)

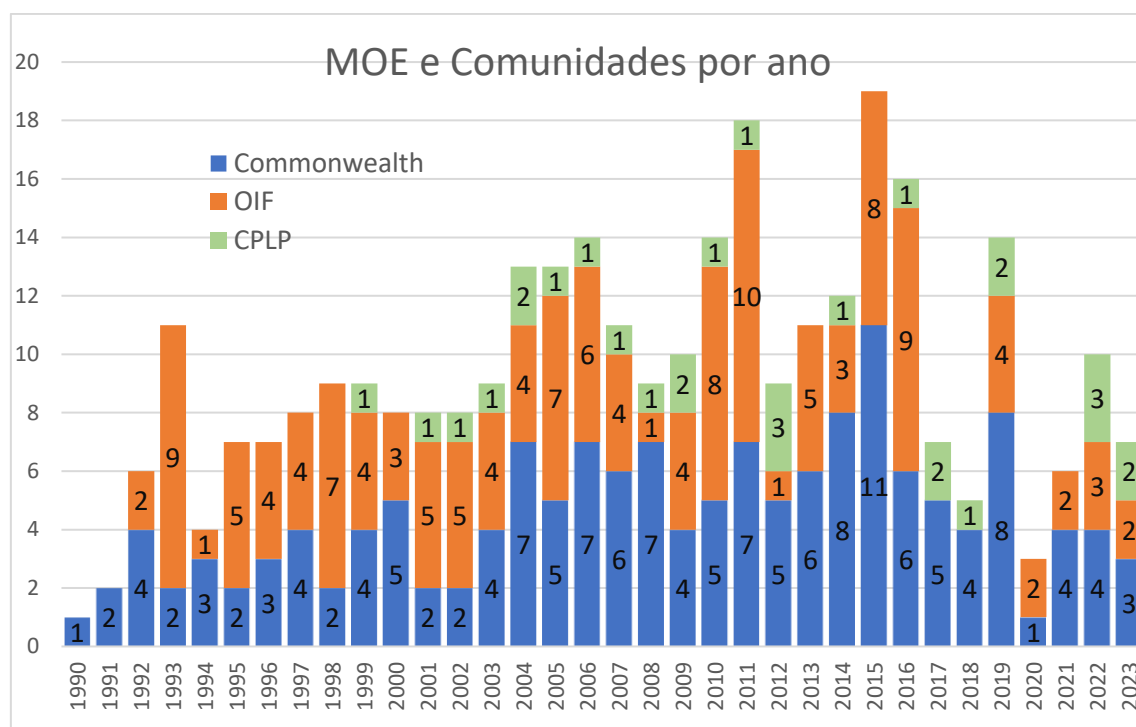


Tabela 1

MOE por país, Comunidade Linguística e ano

País	Comunidade	Ano
Malásia	Commonwealth	1990
Bangladesh	Commonwealth	1991
Zâmbia	Commonwealth	1991
Gana	Commonwealth	1992
Guiana	Commonwealth	1992
Quênia	Commonwealth	1992
Seychelles	Commonwealth	1992
Djibuti	OIF	1992
Seychelles	OIF	1992
Lesoto	Commonwealth	1993
Seychelles	Commonwealth	1993
Burundi	OIF	1993
Comores	OIF	1993
Gabão	OIF	1993
Madagascar	OIF	1993
Niger	OIF	1993
República Centro-Africana	OIF	1993
Senegal	OIF	1993
Seychelles	OIF	1993
Togo	OIF	1993
África do Sul	Commonwealth	1994
Malaui	Commonwealth	1994
Namíbia	Commonwealth	1994
Togo	OIF	1994
São Cristóvão e Nevis	Commonwealth	1995
Tanzânia	Commonwealth	1995
Benim	OIF	1995
Costa do Marfim	OIF	1995
Guiné Conakry	OIF	1995
Haiti	OIF	1995
Niger	OIF	1995
Bangladesh	Commonwealth	1996
Gana	Commonwealth	1996
Serra Leoa	Commonwealth	1996
Benim	OIF	1996
Chade	OIF	1996

Comores	OIF	1996
Madagascar	OIF	1996
Camarões	Commonwealth	1997
Guiana	Commonwealth	1997
Papua Nova Guiné	Commonwealth	1997
Paquistão	Commonwealth	1997
Burquina Faso	OIF	1997
Camarões	OIF	1997
Chade	OIF	1997
Mali	OIF	1997
Lesoto	Commonwealth	1998
Seychelles	Commonwealth	1998
Burquina Faso	OIF	1998
Camboja	OIF	1998
Gabão	OIF	1998
Guiné Conakry	OIF	1998
República Centro-Africana	OIF	1998
Seychelles	OIF	1998
Togo	OIF	1998
África do Sul	Commonwealth	1999
Antígua e Barbuda	Commonwealth	1999
Moçambique	Commonwealth	1999
Nigéria	Commonwealth	1999
Timor-Leste	CPLP	1999
Benim	OIF	1999
Djibuti	OIF	1999
Niger	OIF	1999
República Centro-Africana	OIF	1999
Moçambique	Commonwealth	2000
Sri Lanka	Commonwealth	2000
Trindade e Tobago	Commonwealth	2000
Zanzibar	Commonwealth	2000
Zimbabué	Commonwealth	2000
Costa do Marfim	OIF	2000
Haiti	OIF	2000
Senegal	OIF	2000
Fiji	Commonwealth	2001
Guiana	Commonwealth	2001
Timor-Leste	CPLP	2001
Benim	OIF	2001
Chade	OIF	2001
Comores	OIF	2001
Gabão	OIF	2001

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Senegal	OIF	2001
Papua Nova Guiné	Commonwealth	2002
Quênia	Commonwealth	2002
Timor-Leste	CPLP	2002
Burquina Faso	OIF	2002
Camarões	OIF	2002
Madagascar	OIF	2002
Mali	OIF	2002
República do Congo	OIF	2002
Moçambique	Commonwealth	2003
Nigéria	Commonwealth	2003
Suazilândia	Commonwealth	2003
Zanzibar	Commonwealth	2003
Moçambique	CPLP	2003
Benim	OIF	2003
Camboja	OIF	2003
Ruanda	OIF	2003
Togo	OIF	2003
Antígua e Barbuda	Commonwealth	2004
Camarões	Commonwealth	2004
Malawi	Commonwealth	2004
Moçambique	Commonwealth	2004
São Cristóvão e Nevis	Commonwealth	2004
Serra Leoa	Commonwealth	2004
Sri Lanka	Commonwealth	2004
Guiné-Bissau	CPLP	2004
Moçambique	CPLP	2004
Camarões	OIF	2004
Comores	OIF	2004
Guiné-Bissau	OIF	2004
República da Macedónia	OIF	2004
Lesoto	Commonwealth	2005
Maldivas	Commonwealth	2005
Paquistão	Commonwealth	2005
Sri Lanka	Commonwealth	2005
Zanzibar	Commonwealth	2005
Guiné-Bissau	CPLP	2005
Burquina Faso	OIF	2005
Djibuti	OIF	2005
Gabão	OIF	2005
Líbano	OIF	2005
Maurícias	OIF	2005
Moldova	OIF	2005

República Centro-Africana	OIF	2005
Fiji	Commonwealth	2006
Gâmbia	Commonwealth	2006
Guiana	Commonwealth	2006
Ilhas Salomão	Commonwealth	2006
Seychelles	Commonwealth	2006
Uganda	Commonwealth	2006
Zâmbia	Commonwealth	2006
São Tomé e Príncipe	CPLP	2006
Benim	OIF	2006
Comores	OIF	2006
Haiti	OIF	2006
Mauritânia	OIF	2006
República da Macedónia	OIF	2006
República Democrática do Congo	OIF	2006
Belize	Commonwealth	2007
Lesoto	Commonwealth	2007
Nigéria	Commonwealth	2007
Papua Nova Guiné	Commonwealth	2007
Quênia	Commonwealth	2007
Serra Leoa	Commonwealth	2007
Timor-Leste	CPLP	2007
Madagascar	OIF	2007
Mauritânia	OIF	2007
Senegal	OIF	2007
Togo	OIF	2007
Bangladesh	Commonwealth	2008
Belize	Commonwealth	2008
Gana	Commonwealth	2008
Malauí	Commonwealth	2008
Maldivas	Commonwealth	2008
Serra Leoa	Commonwealth	2008
Suazilândia	Commonwealth	2008
Angola	CPLP	2008
Ruanda	OIF	2008
Antígua e Barbuda	Commonwealth	2009
Malauí	Commonwealth	2009
Maldivas	Commonwealth	2009
Moçambique	Commonwealth	2009
Guiné-Bissau	CPLP	2009
Moçambique	CPLP	2009
Gabão	OIF	2009
Guiné-Bissau	OIF	2009

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Líbano	OIF	2009
Mauritânia	OIF	2009
Ilhas Salomão	Commonwealth	2010
Ruanda	Commonwealth	2010
São Cristóvão e Nevis	Commonwealth	2010
Sri Lanka	Commonwealth	2010
Tanzânia	Commonwealth	2010
São Tomé e Príncipe	CPLP	2010
Burquina Faso	OIF	2010
Comores	OIF	2010
Costa do Marfim	OIF	2010
Guiné Conakry	OIF	2010
Haiti	OIF	2010
Niger	OIF	2010
Ruanda	OIF	2010
Togo	OIF	2010
Camarões	Commonwealth	2011
Gâmbia	Commonwealth	2011
Guiana	Commonwealth	2011
Nigéria	Commonwealth	2011
Seychelles	Commonwealth	2011
Uganda	Commonwealth	2011
Zâmbia	Commonwealth	2011
São Tomé e Príncipe	CPLP	2011
Benim	OIF	2011
Camarões	OIF	2011
Chade	OIF	2011
Haiti	OIF	2011
Niger	OIF	2011
República Centro-Africana	OIF	2011
República Democrática do Congo	OIF	2011
Seychelles	OIF	2011
Costa do Marfim	OIF	2011
Tunísia	OIF	2011
Gana	Commonwealth	2012
Lesoto	Commonwealth	2012
Papua Nova Guiné	Commonwealth	2012
Quênia	Commonwealth	2012
Serra Leoa	Commonwealth	2012
Angola	CPLP	2012
Guiné-Bissau	CPLP	2012
Timor-Leste	CPLP	2012
Burquina Faso	OIF	2012

Camarões	Commonwealth	2013
Maldivas	Commonwealth	2013
Paquistão	Commonwealth	2013
Quênia	Commonwealth	2013
Ruanda	Commonwealth	2013
Sri Lanka	Commonwealth	2013
Camarões	OIF	2013
Camboja	OIF	2013
Madagascar	OIF	2013
Mali	OIF	2013
Togo	OIF	2013
África do Sul	Commonwealth	2014
Antígua e Barbuda	Commonwealth	2014
Botsuana	Commonwealth	2014
Ilhas Salomão	Commonwealth	2014
Malawi	Commonwealth	2014
Moçambique	Commonwealth	2014
Namíbia	Commonwealth	2014
Suazilândia	Commonwealth	2014
Guiné-Bissau	CPLP	2014
Egipto	OIF	2014
Guiné-Bissau	OIF	2014
Tunísia	OIF	2014
Dominica	Commonwealth	2015
Guiana	Commonwealth	2015
Ilhas Salomão	Commonwealth	2015
Lesoto	Commonwealth	2015
Nigéria	Commonwealth	2015
São Cristóvão e Nevis	Commonwealth	2015
São Vicente e Grenadinas	Commonwealth	2015
Seychelles	Commonwealth	2015
Sri Lanka	Commonwealth	2015
Tanzânia	Commonwealth	2015
Trindade e Tobago	Commonwealth	2015
Benim	OIF	2015
Burquina Faso	OIF	2015
Comores	OIF	2015
Costa do Marfim	OIF	2015
Guiné Conakry	OIF	2015
Haiti	OIF	2015
República Centro-Africana	OIF	2015
Togo	OIF	2015
Botsuana	Commonwealth	2016

A influência das Missões de Observação Eleitoral na sedimentação do edifício político e securitário dos países observados – casos de estudo e análise comparativa

Gana	Commonwealth	2016
Nauru	Commonwealth	2016
Uganda	Commonwealth	2016
Vanuatu	Commonwealth	2016
Zâmbia	Commonwealth	2016
Guiné Equatorial	CPLP	2016
Benim	OIF	2016
Chade	OIF	2016
Comores	OIF	2016
Costa do Marfim	OIF	2016
Gabão	OIF	2016
Haiti	OIF	2016
Niger	OIF	2016
República Centro-Africana	OIF	2016
Seychelles	OIF	2016
Bahamas	Commonwealth	2017
Lesoto	Commonwealth	2017
Papua Nova Guiné	Commonwealth	2017
Quênia	Commonwealth	2017
Tonga	Commonwealth	2017
Angola	CPLP	2017
Guiné Equatorial	CPLP	2017
Antígua e Barbuda	Commonwealth	2018
Paquistão	Commonwealth	2018
Serra Leoa	Commonwealth	2018
Zimbabué	Commonwealth	2018
Moçambique	CPLP	2018
Dominica	Commonwealth	2019
Ilhas Salomão	Commonwealth	2019
Maldivas	Commonwealth	2019
Moçambique	Commonwealth	2019
Namíbia	Commonwealth	2019
Nigéria	Commonwealth	2019
Papua Nova Guiné	Commonwealth	2019
Sri Lanka	Commonwealth	2019
Guiné-Bissau	CPLP	2019
Moçambique	CPLP	2019
Guiné-Bissau	OIF	2019
Maurícias	OIF	2019
Moçambique	OIF	2019
Tunísia	OIF	2019
Guiana	Commonwealth	2020
Camarões	OIF	2020

Costa do Marfim	OIF	2020
Bahamas	Commonwealth	2021
Gâmbia	Commonwealth	2021
Gana	Commonwealth	2021
Santa Lúcia	Commonwealth	2021
Arménia	OIF	2021
Moldova	OIF	2021
Lesoto	Commonwealth	2022
Papua Nova Guiné	Commonwealth	2022
Quénia	Commonwealth	2022
Zâmbia	Commonwealth	2022
Angola	CPLP	2022
Guiné Equatorial	CPLP	2022
São Tomé e Príncipe	CPLP	2022
Bosnia e Herzegovina	OIF	2022
Líbano	OIF	2022
Senegal	OIF	2022
Maldivas	Commonwealth	2023
Nigéria	Commonwealth	2023
Serra Leoa	Commonwealth	2023
Guiné-Bissau	CPLP	2023
Timor-Leste	CPLP	2023
Guiné-Bissau	OIF	2023
Madagascar	OIF	2023

Assinalado a **amarelo** e a **verde** os países que tiveram Missões de Observação Eleitoral de mais do que uma Comunidade Linguística.

Tabela 2

Esta tabela representa as Missões de Observação Eleitoral que, entre 1992 e 2006, incluíram membros de nacionalidade portuguesa, na qualidade de Observadores.

A coluna «País» segue a cronologia, do seu lado esquerdo, e assinala os países em estudo. Para ter uma ideia inicial da dispersão geográfica, os países foram coloridos consoante a sua pertença a uma determinada região geográfica (América Latina, África, Europa, Ásia Central e Meridional, Pacífico Sul e Médio Oriente); para além do critério geográfico foi seguido igualmente o critério de pertença a uma comunidade linguística: a CPLP (Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau).

Na coluna «Acto eleitoral» é assinalado o género de sufrágio realizado: eleições legislativas, parlamentares, presidenciais, municipais, assembleia constituinte, gerais, provinciais, federais ou referendo. Apesar de a terminologia, à partida, incluir sinónimos (legislativas / parlamentares), mantivemo-nos fiéis aos termos constantes nos documentos originais. Isto deve-se às particularidades de cada sistema político que, aparentemente coincidindo parcialmente, podem levar a interpretações erróneas do tipo de ato sufragado em causa.

A quarta coluna refere-se ao «Nº Observ.», o que significa, para o efeito, o número total de Observadores da Missão Eleitoral. A numeração romana entre parêntesis remete para uma Nota que especifica a composição da Missão: *Core Team* (CT – Equipa Nuclear), LTO e STO.

A coluna «Nº Obs. Portugueses» quantifica os observadores portugueses que participaram nas MOE. Salientado a negrito surge o número total do respetivo grupo. Entre parêntesis pode surgir esse mesmo número, mas parcial por cada missão. Por exemplo: **10** (ONU) **1** (CPLP). Também entre parêntesis, nalguns casos, aparece uma numeração que remete para uma Nota que especifica a composição do grupo português, sempre que possível nominativo. Por exemplo: **20** (Bilateral) **3** (UE) **1** (CPLP) (9) ou simplesmente **6** (29), em que (9) e (29) indicam a referida composição na Nota. Finalmente poderemos verificar a seguinte disposição: **5** (UE) **7** (OSCE)» **13** (18). Neste caso, significa que não há coincidência entre fontes diferentes porque numa fonte nos foi referido o número **13**, mas a soma dos dados da UE e da OSCE dá 12. Neste caso, para fins contabilísticos, considerámos sempre correto o número maior, 13 neste caso.

Na penúltima coluna, «Missão», constam o tipo de Organização ou de Organizações responsáveis pela MOE.

A coluna «Fontes» encaminha o leitor para as Notas sobre as principais fontes que foram consideradas para cada uma das Missões de Observação Eleitoral.

Missões de Observação Eleitoral (de 1992 a 2006)

Ano	País	Acto eleitoral	Nº Observ.	Nº Obs. Portuguesas	Missão	Fontes
1992	Angola	legislativas, presidenciais	nd	18 (6 STAPE, 12 F.F.A.A.)	nd	a)
1994	República da África do Sul	legislativas	nd	6 (STAPE)	ONU	a)
1994	Moçambique	legislativas, presidenciais	nd	6 (STAPE)	ONU	a)
1996	São Tomé e Príncipe	presidenciais	nd	2 (STAPE)	CPLP	a)
1998	São Tomé e Príncipe	parlamentares	nd	2 (Bilateral), 1 (CPLP)	Bilateral, CPLP	u)
1999	Timor-Leste	referendo	nd	36 » 2 (STAPE)	Bilateral	a), u)
1999	Moçambique	legislativas, presidenciais	nd	1 (STAPE)	ONU, UE	a)
1999	Guiné-Bissau	presidenciais (1ª volta), legislativas	77	25	ONU - UNOGBIS, CPLP	c)
2000	Zimbabué	parlamentares	190 - (i)	9 (1)	UE	b)
2000	Croácia	presidenciais	nd	4	OSCE	u)
2000	Montenegro (Jugoslávia)	municipais	nd	2 (2)	OSCE	u)
2000	Zimbabué	parlamentares	nd	10 (3)	UE	u)
2000	Sri Lanka	parlamentares	nd	4 (4)	UE	u)
2000	Costa do Marfim	presidenciais	nd	4 (5)	ONU/UE	u)
2000	Guiné-Bissau	presidenciais (2ª volta)	55	10 (ONU) 1 (CPLP)	ONU - UNOGBIS, CPLP	c)
2000	Sérvia (Jugoslávia)	legislativas	nd	4 (6)	OSCE	u)
2000	Bósnia-Herzegovina	municipais	nd	1 (STAPE)	OSCE	a)
2001	Bangladesh	parlamentares	nd	6 (7)	UE	u)
2001	Nicarágua	presidenciais, parlamentares	123 - (ii)	5 (8)	UE	q)
2001	Timor-Leste	Assembleia Constituinte	nd	20 (Bilateral) 3 (UE) 1 (CPLP) (9)	Bilateral, UE, CPLP	u)
2001	Perú	legislativas, presidenciais	nd	1 (10)	UE	u)
2001	Guiana	gerais, regionais	nd	1 (11)	ONU/UE	u)
2001	Azerbaijão	parlamentares	nd	2 (12)	OSCE	u)
2001	Moldávia	legislativas	nd	1 (STAPE)	OSCE	a)
2002	Equador	presidenciais	nd	5 (13)	UE	u)
2002	Quênia	presidenciais, parlamentares	nd	7 (14)	UE	u)
2002	Timor-Leste	presidenciais	40 - (iii)	4 (15)	UE	r)
2002	Bósnia-Herzegovina	gerais	450	5 (16)	OSCE	s)
2002	Sérvia	presidenciais	230 » 116	3 » 3+2 (17)	OSCE	s), u)
2002	Macedónia	parlamentares	869	5 (UE) 7 (OSCE) » 13 (18)	UE, OSCE	s)
2002	Montenegro	presidenciais	103	3 (19)	OSCE	s)
2002	Montenegro	parlamentares	116	3 (20)	OSCE	s) u)
2002	Madagáscar	parlamentares	nd	4 » 1 (STAPE) (21)	UE	a)
2003	Nigéria	presidenciais, parlamentares	nd	5 (22)	UE	u)
2004	Indonésia	gerais e presidenciais	224 (iv)	15 (23)	UE	j)
2004	Guiné-Bissau	legislativas	nd	2 (STAPE)	CPLP	a)
2004	Guiné-Bissau	legislativas	nd	1 (STAPE)	missão bilateral OE	a)
2005	Guiné-Bissau	presidenciais (1ª volta)	nd	2 (STAPE)	CPLP	a)
2005	Venezuela	legislativas	150 - (v)	4 (24)	UE	g)
2005	Afganistão	legislativas e provinciais	93 - (vi)	3 (25)	UE	l)
2005	Libéria	legislativas, presidenciais	50 - (vii)	2 (26)	UE	i)
2005	Cazaquistão	presidenciais	455	2 (27)	OSCE	s)
2005	Sri Lanka	presidenciais	73 - (viii)	1 (28)	UE	p)
2005	Guiné-Bissau	presidenciais	88 - (ix)	6 (29)	UE	m)
2005	Haiti	legislativas, presidenciais	nd	3 (30)	UE	d)
2006	República Democrática do Congo	legislativas, presidenciais e provinciais	285 - (x)	9 (31)	UE	e)
2006	Uganda	legislativas, presidenciais	185 - (xi)	2 (32)	UE	f)
2006	Bielorrússia	parlamentares	nd	2 (33)	OSCE	s)
2006	Montenegro	referendo	365	1 (34)	OSCE	s)
2006	Ucrânia	parlamentares	536	2 (35)	OSCE	s)
2006	México	federais	76 - (xii)	6 (36)	UE	h)
2006	Fiji	legislativas	41 - (xiii)	2 (37)	UE	k)
2006	Faixa de Gaza e Cisjordânia	parlamentares	202 - (xiv)	1 (38)	UE	n)
2006	Bolívia	presidenciais	95 - (xv)	7 (39)	UE	o)
2006	São Tomé e Príncipe	presidenciais	16	8 (40)	CPLP	t)

- País membro da CPLP
- América Latina
- África
- Europa
- Ásia Central e Meridional
- Pacífico Sul
- Médio Oriente

(Página intencionalmente deixada em branco)